

# **OAS5900 - MASTEROPPGAVE**

**Master i Offentlig administrasjon og styring (MOAS)**

**Mai 2022**

Timeglassmodellen: Tilstedeværelse og utfordringer i norske  
kommuner - En casestudie

The hourglass model: Presence and challenges in Norwegian  
municipalities - A case study

Stian Norgren



**OsloMet - Storbyuniversitetet**

**Fakultet for samfunnsvitenskap**

**Handelshøyskolen (HHS)**

## **Forord**

Fem års studiegang ved høyskolen som midtveis ble et universitet har omsider kommet til veis ende. Selv om jeg nå har hatt en fulltidsjobb i over ett år, føles det fortsatt underlig å avslutte nesten 20 år med kontinuerlig skolegang. Jeg satser på en myk overgang til arbeidslivet, nå som jeg endelig kan ta noen helger fri fra skolearbeid.

Jeg er kommunalt ansatt og brenner i stor grad for samfunnsoppdraget det medfører: Å stå på for kommunens innbyggere. Bakgrunnen for denne oppgaven stammer i stor grad fra ivrige diskusjoner i lunsjrommet rundt oppslag i lokalavisa, hvor begge av oppgavens caser etter hvert ble trukket frem. Jeg har alltid hatt en interesse for kommuneadministrasjon, så valget av problemstilling falt deretter naturlig på plass.

Jeg vil rette en stor takk til alle mine kolleger som viste interesse underveis i oppgaven. Jeg vil også takke mine foreldre for deres mange innspill, og vilje til å lytte på mine unødvendig lange utredelser om et litt i overkant sært tema. Til slutt vil jeg også takke min veileder Ann-Helén Bay for sine mange uvurderlige innspill underveis. Tusen takk.

Sørumsand, 14. mai, 2022

## Sammendrag

Denne studien har undersøkt timeglassmodellen i norske kommuner, dens tilstedeværelse og eventuelle utfordringer den utgjør for samarbeidet i norske kommuner. Timeglassmodellen er en modell som omhandler kommunikasjonen mellom den politiske og den administrative sektoren i kommunen. Ved innførelsen av kommuneloven av 1992 ble timeglassmodellen skapt av KS, for å illustrere endringene loven medførte. Særpreget ved modellen var at all kommunikasjon mellom sektorene skulle utføres via kommunedirektøren og ordføreren. Timeglassmodellen viser dermed innsnevringen av mengden kommunikasjonen mot midten av timeglasset, hvor de to lederne av hver sin sektor er plassert. En alternativ modell ved navn tannhjulsmodellen ble også trukket frem, som et annet forslag på hvordan samarbeidet fungerte, med vedvarende relasjoner og sterk avhengighet mellom sektorene.

For å undersøke timeglassmodellens tilstedeværelse i nåtid, ble det valgt ut to kommunale prosjekter som ble gjennomgått i en dokumentanalyse. De valgte prosjektene var begge nylig avsluttet, og fant sted i to nærliggende kommuner i daværende Akershus fylke: Nannestad og Skedsmo kommune. Disse prosjektene ble grunnlaget for studiens to caser. I analysen ble det benyttet kommunale saksdokumenter, avisintervjuer med nøkkelpersoner og uavhengige rapporter. Dette ble gjort for å belyse timeglassmodellens tilstedeværelse i de to prosjektene. Det ble gjort flere funn som pekte mot timeglassmodellens tilstedeværelse i prosjektene, hovedsakelig tilknyttet manglende tegn på kommunikasjon mellom de to sektorene.

Deretter ble det vurdert om timeglassmodellens tilstedeværelse skapte konkrete utfordringer for samarbeidet mellom administrasjonen og de folkevalgte. Mangelen på kommunikasjon var spesielt toneangivende, og viste en klar årsakssammenheng med avvikene i prosjektene. Det ble også vurdert om tannhjulsmodellen var like fremtredende, men det forelå færre funn som pekte på dette alternative synet. Etersom studien gjennomgikk kommunene på et mikronivå, var det mer krevende å argumentere for den mer omfattende tannhjulsmodellen, enn den mer enkle timeglassmodellen. Studien peker dermed mot timeglassmodellens tilstedeværelse i de to gjennomgåtte kommunene. Det vurderes også at timeglassmodellen fører til konkrete utfordringer tilknyttet kommunikasjon. Det understrekes imidlertid at resultatene er gjort på et mikronivå, og grunnet oppgavens kvalitative tilnærming kan resultatene heller ikke nødvendigvis overføres til andre kommuner i Norge. Selv om det er svært sannsynlig at liknende utfordringer har funnet sted før, og vil fortsette å finne sted fremover.

## **Abstract**

This study has researched the hourglass model in Norwegian municipalities, its presence, and possible challenges it could pose for the cooperation in Norwegian municipalities. The hourglass model describes the form of communication between the political and the administrative sector in the municipality. Following the introduction of the Local Government Act of 1992, the hourglass model was created by KS, to illustrate the changes the law entailed. The main feature of the model was that all communication between the sectors was to be carried out via the municipal director and the mayor. The hourglass model thus narrows with the amount of communication towards the centre of the hourglass, where the two leaders of their respective sectors are situated. An alternative model called the gear model was also reviewed, as a separate suggestion of how the cooperation functioned, with lasting relations and a strong interdependence between the sectors.

To investigate the presence of the hourglass model present, two municipal projects were selected and researched in a document analysis. The selected projects were both completed recently and took place in two nearby municipalities in old Akershus county: Nannestad and Skedsmo municipality. These projects became the basis for the study's two cases. The analysis used municipal case documents, newspaper interviews with key figures and independent reports. This was done to shed light on the presence of the hourglass model in the two projects. Several findings were made that pointed to the presence of the hourglass model in the projects, mainly related to the lack of communication between the two sectors.

It was then assessed whether the presence of the hourglass model formed concrete challenges for the cooperation between the administration and the elected representatives. The lack of communication was particularly significant and showed a clear causal connection with the faults in the projects. It was also considered whether the gear model was equally prominent, but there were fewer findings that pointed to this alternative view. As the study reviewed the municipalities at a micro level, it was more difficult to argue for the more comprehensive gear model, than the simpler hourglass model. The study thus points to the presence of the hourglass model in the two researched municipalities. The hourglass model also points to specific challenges related to communication. However, it is emphasized that the results have only been found at a micro level and due to the qualitative approach of the thesis, the results are not necessarily transferrable to other municipalities in Norway. Although it is very likely that similar challenges have taken place before and will continue taking place in the future.

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Timeglassmodellen: Teoretiske perspektiver og tidligere forskning</b> .....	<b>2</b>
2.1. Timeglasset og tannhjulet.....	4
2.2. Samarbeid eller samstyring? .....	6
<b>3. Metode: Caser og dokumenter</b> .....	<b>8</b>
3.1. Casestudier .....	8
3.2. Analyse gjennom dokumenter.....	10
<b>4. Empirisk analyse: Nannestad og Skedsmo kommune</b> .....	<b>11</b>
4.1. Nannestad kommune .....	12
4.2. Bakgrunnen for den første casen .....	12
4.3. Dokumentene i den første casen.....	14
4.4. Skedsmo kommune .....	15
4.5. Bakgrunnen for den andre casen .....	16
4.6. Dokumentene i den andre casen.....	18
<b>5. Teoretisk drøfting: Timeglassmodellens tilstedeværelse</b> .....	<b>19</b>
5.1. Tilstedeværelsen av timeglassmodellen i Nannestad kommune .....	20
5.2. Eventuelle utfordringer som følger av timeglassmodellen i Nannestad kommune.....	24
5.3. Tilstedeværelsen av timeglassmodellen i Skedsmo kommune .....	27
5.4. Eventuelle utfordringer som følger av timeglassmodellen i Skedsmo kommune.....	31
<b>6. Resultater: Sammenfatning og veien for videre forskning</b> .....	<b>34</b>
6.1. Timeglassmodellens kriterier .....	34
6.2. Tannhjulsmodellens kriterier.....	37
6.3. Kommunikasjon og veien videre.....	39
<b>7. Avsluttende kommentar</b> .....	<b>40</b>

## Figurliste

- Figur 1 - Timeglassmodellen s. 4. (Lo & Vabo, 2020, s. 75).
- Figur 2 - Tannhjulsmodellens kriterier s. 5. (Lo & Vabo, 2020, s. 77).
- Figur 3 - Fire designstrategier for casestudier s. 9. (Johannessen et al., 2016, s. 206).

## 1. Innledning

Norske kommuner gjennomgår utallige utfordringer hvert år, med sammenslåinger, pandemier og interkommunale samarbeid som noen av høydepunktene. Kommunene skal klare å håndtere både ventede og uventede situasjoner, og har med dette et behov for bred intern kompetanse. Øverst i det kommunale hierarkiet sitter kommunestyret, som består av folkevalgte representanter for lokalsamfunnets interesser. Et utvalg av disse folkevalgte former et formannskap eller byråd, og har som oppgave å utforme politiske forslag for kommunestyret. For å administrere kommunens anliggender har kommunene en bred stab, som fyller den nødvendige kompetansen. Kommunenes politiske oppgavefordeling kan med andre ord summeres slik: Formannskapet legger frem et forslag, med tilrettelegging fra administrasjonen. Kommunestyret vedtar, og administrasjonen utfører arbeidet (Lo & Vabo, 2020, s. 63). Gjennom prosessen er partene dermed sterkt avhengige av hverandre.

Samarbeidet mellom de folkevalgte og administrasjonen fremstår dermed som svært viktig for at forslagene til formannskapet skal oppnå gode og politisk vedtatte resultater. Forholdet mellom administrasjon og politikk i norske kommuner er unikt fra et nordisk perspektiv. Som eneste land i Norden har Norge en administrasjonssjef, som alene svarer for administrasjonen (Willumsen, 2015, s. 196). Kommunedirektøren, som er tittelen til administrasjonssjefen, vedtatt i kommuneloven av 2018, er kun underlagt kommunestyret, og kan anses som en motpol til den folkevalgte ordføreren. Dette tosidige forholdet var grunnlaget for det KS (Kommunenes Sentralforbund) på 90-tallet dømte timeglassmodellen i norske kommuner (Lo & Vabo, 2020, s. 74). En modell som illustrerer ordføreren og kommunedirektøren som hver sin spiss i midten av timeglasset, og hvor den rennende sanden er dialogen mellom dem

Modellen har sin rot i kommuneloven av 1992, når kommunedirektøren fikk sin status som administrasjonssjef. Det man ønsket å oppnå i opprettelsen av timeglassmodellen var at all kommunikasjon på tvers av politikk og administrasjon skulle være mellom ordføreren og kommunedirektøren (Lo & Vabo, 2020, s. 64). Dette bygde på idealet om et komplett skille mellom politikk og administrasjon, som var et sterkt voksende syn på byråkratiet i etterkrigstiden. Timeglassmodellen bygger på at forholdet mellom politikk og administrasjon er satt i stein, samtidig som samarbeidet mellom disse partene er kritisk for utarbeidelse og gjennomføring av kommunale forslag. Dette gir grunnlaget for oppgavens problemstilling:

*Hvilken tilstedeværelse har timeglassmodellen i norske kommuner, og hvilke utfordringer kan den skape for samarbeidet mellom de folkevalgte og administrasjonen?*

Det komplette skillet mellom politikk og administrasjon var filosofien til samfunnsviteren Max Weber, som i 1921 posthumt utga sitt hovedverk *økonomi og samfunn*. Weber var bekymret for at administrasjonen hadde for stor makt til å styre slik de ønsket. Han mente det var å foretrekke at politikerne, som hadde bevist sine synspunkter gjennom valg, tok alle de nødvendige avgjørelsene. Administrasjonen skulle i Webers syn bare være lydige tjenere som kun gjorde det de ble bedt om, uten noen form for innsigelser (Sager & Rosser, 2009, s. 1139). Dette noe ekstreme synspunktet hadde stor innflytelse på utviklingen av byråkratiet i etterkrigstiden, og var også tilsynelatende likt synspunktet til den amerikanske presidenten i 1921: Woodrow Wilson. Wilson publiserte også bøker som argumenterte for et skille mellom administrasjon og politikk. I motsetning til Weber, mente han derimot at den enkelte byråkrat skulle ha muligheten til å selv bestemme hvordan deres arbeid skulle utføres (Sager & Rosser, 2009, s. 1140).

Opgaven tar utgangspunkt i forholdet mellom administrasjonen og de folkevalgte i norske kommuner, og hvordan timeglassmodellen utformer samarbeidet. Selv om begge parter er del av kommuneorganisasjonen, er de mer lovmessig adskilt enn grupperinger i andre offentlige organisasjoner. De kan også ha ulike prioriteringer innenfor felles prosjekter, som kan føre til uoverensstemmelser i gjennomføringsfasen. Det vil i denne studien derfor benyttes to eksempler fra kommune-Norge for å undersøke hvordan samarbeidet fungerer i praksis, og for å vurdere om timeglassmodellen har noen særegne utfordringer som følge av sin posisjon.

## **2. Timeglassmodellen: Teoretiske perspektiver og tidligere forskning**

Helt sentralt i studien står timeglassmodellen, som symboliserer forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen i norske kommuner. Begrepet har vært i benyttelse siden 90-tallet (KS, 1994, s. 85), og ble brukt til å forklare endringene som fulgte i kommuneloven av 1992. I forarbeidene til denne loven ble separasjonen mellom administrasjon og politikk trukket frem som et viktig punkt, hvor kommunedirektørens posisjon ble klargjort. Før den nye loven hadde administrasjonens øverste leder innstillingsrett til økonomiske anliggender i kommunen, og hadde en selvstendig posisjon som styringsorgan på lik linje med blant annet formannskapet og kommunestyret (NOU 1990: 13, s. 136). Kommuneloven av 1992 fjernet de selvstendige aspektene ved kommunedirektørrollen, til fordel for økt administrativ makt.

Denne rolleendringen ga kommunedirektøren plikt til å sørge for at alle saker som ble lagt frem for kommunestyret var forsvarlig forberedt, samt ga han ansvaret for å iverksette alle vedtak fra kommunestyret. Kommunedirektøren fikk også plikt til å påpeke eventuelle feil og

mangler i vedtak, samt rette krav om kontroll ved behov (NOU 1990: 13, s. 137). I denne fremstillingen påpekte forarbeidene til kommuneloven av 1992 at de folkevalgte hadde rett til å bestemme hva som skal gjøres, mens administrasjonen har stor frihet til å velge hvordan arbeidet skal utføres. Det kan enkelt trekkes koblinger mellom denne tankegangen og Wilsons teori om skillet mellom administrasjon og politikk som ble nevnt tidligere.

Det var veilederen til Kommunenes Sentralforbund (KS, 1989) som først la grunnlaget for timeglassmodellen slik den eksisterer i dag. Selve begrepet timeglassmodellen oppsto i kjølvannet av kommunelovutvalgets innstilling til kommuneloven av 1992, gjennom arbeidet KS sin representant utførte i dette utvalget. KS utviklet begrepet *timeglassmodellen* gjennom sin innsamling av informasjon i forbindelse med utarbeidelse av loven og benyttet begrepet til å forklare innholdet i kommuneloven i årene før loven ble vedtatt. Endringene som ble illustrert gjennom timeglassmodellen var inngripende og kunne beskrives som en radikal endring sammenlignet med tidligere lovgivning (Lo & Vabo, 2020, s. 74).

I utviklingen av den nyeste kommuneloven av 2018 ble ikke timeglassmodellen berørt nevneverdig, med unntak av parlamentarisme som styringsform. Parlamentarismemodellen som benyttes i Oslo og Bergen kommune, har et mindre klart skille mellom administrasjon og politikk ettersom de øverste lederne av administrasjonen er folkevalgte i en slik modell (Prop. 46 L (2017-2018), s. 76). Kommuneloven er uansett mer fleksibel på dette skillet enn det timeglassmodellen illustrerer. Ettersom loven kun bestemmer arbeidsfordelingen og ansvaret til de ulike partene, var det innførelsen av timeglassmodellen som bestemte kommunikasjonskanalene som skulle benyttes. Loven endret også kommunedirektørens tittel fra *rådmann*, en betegnelse som fortsatt vil benyttes i denne oppgaven ved direkte sitater og referanser.

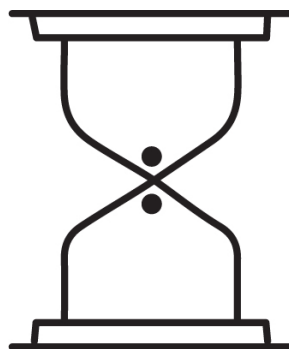
Særpreget ved timeglassmodellen var at all kommunikasjon mellom administrasjonen og de folkevalgte skulle foregå mellom ordføreren og kommunedirektøren. Årsaken til endringen var å skape et klarere skille mellom politikk og administrasjon, slik at det ble klarere for kommunens innbyggere hvor avgjørelsene ble tatt. Dette var et grep for å styrke kommunenes legitimitet, ved å hindre at administrasjonen tok politiske avgjørelser. Flere av de mindre avgjørelsene som blir tatt i kommunene kan ha en utilsiktet politisk karakter (KS, 1989, s. 25) og timeglassmodellen oppsto for å hindre nettopp denne typen utfordringer rundt legitimitet.

Timeglassmodellen var på mange måter et virkemiddel som ble benyttet i offentlig sektors overgang fra hovedutvalgsmoellen, til NPM (New Public Management), og deretter til mål- og resultatstyring, som er den gjeldende styringsformen i offentlig sektor i dag. Timeglass-



modellens posisjon i overgangen var å styrke de folkevalgte rolle. Dette ble gjort gjennom å tydeliggjøre skillet mellom administrasjon og politikk, samt gjøre det tydelig hvem som tok avgjørelsene i kommunene. I hovedutvalgsmodellen, som var vanlig i norske kommuner frem til 90-tallet, ble det hevdet at administrasjonen og byråkratiet hadde for mye makt i forhold til de folkevalgte (Jacobsen, 2009, s. 114). Hovedutvalgsmodellen baserte seg på at alle norske kommuner skulle ha utvalg innenfor noen av de mest krevende sektorene i kommunen, som for eksempel helse og utdanning. Disse utvalgene besto av både folkevalgte og kommunalt ansatte, noe som bidro til et tett samarbeid mellom dem. Samtidig ble det vurdert som lite effektivt at politikerne var tilnærmet oppslukt i kommunens daglige drift. Det var et ønske fra begge sider at politikerne skulle rette blikket sitt eksternt fremfor internt i kommunen, og la administrasjonen håndtere kommunens drift.

Overgangen til målstyring satt med andre ord større krav til effektivitet og legitimitet. Timeglassmodellen ble i den sammenheng vurdert som en mulig løsning for å sikre at politikerne tok avgjørelsene, mens administrasjonen fokuserte på implementering. Figur 1 under er en illustrasjon av timeglassmodellen, bestående av et timeglass med to prikker. De to prikkene representerer henholdsvis ordføreren og kommunedirektøren, og er plassert i hver sin spiss av timeglasset for å symbolisere kommunikasjonen mellom dem. Innskrenkningen mot midten viser hvordan både politikerne og administrasjonen må gjennom de to prikkene for å formidle sine budskap til den andre parten. Flere veteraner fra kommunal ledelse ser på timeglassmodellen som ufravikelig (Buck et al., 2012, s. 26), men stemmer dette i praksis?



*Figur 1: Timeglassmodellen (Lo & Vabo, 2020, s. 75)*

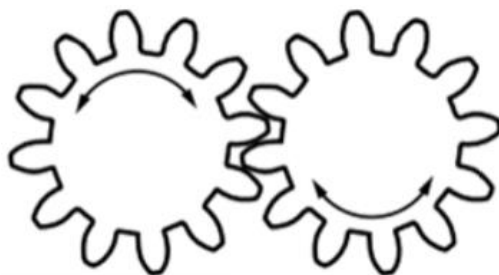
## **2.1. Timeglasset og tannhjulet**

Timeglassmodellen er et redskap som skal medvirke til økt effektivitet og legitimitet innad i Norges kommuner. Fagmiljøene har derimot rettet en del kritikk mot begrensningene modellen fører med seg. Spesielt skillet mellom administrasjon og politikk har blitt beskrevet som umulig å gjennomføre i praksis (Willumsen, 2015, s. 199). Årsaken til dette er det tette

samarbeidet som utføres i hver enkelt politisk avgjørelse. Samarbeidet gjør det vanskelig å fullstendig skille mellom målene og midlene. Det vil forekomme kommunikasjon på tvers uten å gå via ordfører eller kommunedirektør. På tross av dette er det fortsatt et fokus på å opprettholde rollene timeglassmodellen fordeler. Det legges vekt på at administrasjonen utfører sitt arbeid etter vedtak fra politikerne. For å både sikre ryddighet og hindre konflikter. «Jeg synes [timeglassmodellen] fungerer i stor grad, men det vil komme noe sand utenfor, altså». (Inge Ryan, kommunedirektør i Namsos kommune. Sitert i Lo & Vabo, 2020, s. 91).

Timeglassmodellen bygger i stor grad på tillit. Tilliten til at både politikere og administrasjon opprettholder rollene sine, samtidig som det er åpenbart at noe kommunikasjon vil foregå utenfor de bestemte kanalene. Det skal være unødvendig for politikerne å gå direkte til de kommunale enhetene for å sjekke tilstanden på arbeidet (Willumsen, 2015, s. 204), ettersom kommunedirektøren selv skal rapportere til kommunestyret ved alvorlige avvik. For å utnytte denne eksisterende tilliten og for å bedre illustrere hvordan samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen fungerer i praksis ble det utformet en ny modell med navnet Tannhjulsmodellen. (Lo & Vabo, 2020, s. 77).

Tannhjulsmodellen er gjengitt i figur 2 under, og er illustrert ved to tannhjul som roterer i samspill med hverandre. I modellen representeres politikerne og administrasjonen i form av hvert sitt tannhjul, og deres samarbeid uttrykkes i tannhjulenenes bevegelse. I utarbeidelsen av modellen trekker forfatterne frem fem ulike aspekter som illustrerer samarbeidet i praksis: Gjensidig avhengighet, system i tillit, vedvarende relasjon, avgrensede kontaktflater og orden (Lo & Vabo, 2020, s. 77). Forfatterne mener at tannhjulsmodellen er en mer dekkende beskrivelse av hvordan situasjonen er i praksis, samtidig som den beskriver en mulighet for reform. Undersøkelser viser at kommunedirektøren primært forholder seg til timeglassmodellen, mens ordføreren ønsker å være mer involvert i administrasjonen (Willumsen, 2015, s. 208), slik tannhjulsmodellen viser. Det er derimot vanskelig å vurdere om de fleste norske kommuner benytter et system som er nærmere timeglassmodellen eller tannhjulsmodellen.



Figur 2: Tannhjulsmodellen (Lo & Vabo, 2020, s. 77)

Begrepet tannhjulsmodellen ble skapt av to forskere på feltet offentlig styring: Christian Lo og Signy Vabo. Den nye modellen kan ses på som et uttrykk for perspektivet forskningsfeltet har på timeglassmodellens posisjon i norske kommuner. Forskere har spesielt kritisert timeglassmodellen for å være en dårlig representasjon av hvordan samarbeidet fungerer (Lo & Vabo, 2020, s. 77), for å være et urealistisk ideal (Willumsen, 2015, s. 199), og for å være et hinder for effektiv problemløsning (Torfing et al., 2020, s. 35). Ifølge forskere bør timeglassmodellen nedtones til fordel for en modell som representerer samarbeidet på en bedre måte, som for eksempel tannhjulsmodellen.

Det ble i henholdsvis 2012 og 2014 publisert to undersøkelser som spurte over halvparten av Norges ordførere og kommunedirektører ulike spørsmål om deres rolle og samarbeid med andre instanser i kommunen. I undersøkelsene ble det ikke direkte stilt spørsmål tilknyttet timeglassmodellen, men begge undersøkelsene konkluderte med at modellen står sterkt hos både ordførere og kommunedirektører (Willumsen et al., 2014, s. 16-23), (Buck et al., 2012, s. 26). Det som derimot ikke kommer frem i undersøkelsene er hvor fornøyd de er med modellen, og om de selv ønsker en annen løsning. Det samme gjelder ansatte nedover i det kommunale hierarkiet som ikke har fått komme til ordet. Forskerne er enige om at timeglassmodellen bør byttes ut, mens ordførerne og kommunedirektørene fremstiller modellen som sterkt gjeldende i sitt arbeid. Modellen kan med andre ord ha stor påvirkningskraft på samarbeidet som finner sted.

## **2.2. Samarbeid eller samstyring?**

Samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen i norske kommuner er i stor grad basert på ordføreren og kommunedirektøren. Timeglassmodellen går så langt som å vurdere dette som det eneste kontaktpunktet mellom partene. Om en kommune har et system som ligger nærmere tannhjulsmodellen, vil relasjonen mellom ordføreren og kommunedirektøren uansett være viktig for det felles samarbeidet. Det er et mulig konfliktpunkt at kommunedirektørene er mer interessert i å skille administrasjon og politikk enn ordførerne (Willumsen, 2015, s. 210). Det fremkommer også at kommunedirektøren er mer oppgaveorientert (Willumsen et al., 2014, s. 10) sammenlignet med ordførerens mer atferdsorienterte lederstil. Det er dermed flere muligheter for spenninger i timeglassmodellens todelte ledelse.

Til tross for disse konfliktpunktene er forholdet mellom kommunedirektører og ordførere tilsynelatende harmonisk. Undersøkelser viser at de fleste norske kommuner har en tett samarbeidsrelasjon mellom partene (Willumsen, 2015, s. 212). Videre svarer de aller fleste

kommunedirektører at samarbeidet med ordførere er produktivt (Willumsen et al., 2014, s. 23). Ordførere melder på sin side om veldig lite manglende samarbeid med administrasjonen, snarere tvert imot (Buck et al., 2012, s. 93). Det kan dermed virke som om timeglassmodellens utfordringer ikke ligger i relasjonen mellom ordførere og kommunedirektører, i hvert fall ikke på et generelt grunnlag. Dette er interessant ettersom forskning på feltet kan tyde på at partene er tilhengere av hver sin modell (Willumsen, 2015, s. 210).

Samarbeidet mellom politikk og administrasjon som skildres i timeglassmodellen er ikke spesielt ulikt samarbeidet mellom det offentlige og private aktører. Grunnet dets adskilte natur vil samarbeidet være mer likt *samstyring* mellom ulike organisasjoner enn et mer tradisjonelt samarbeid innad i en organisasjon. Spesielt samstyring gjennom formelle partnerskap har en tilnærmet lik definisjon på sitt samarbeid: «En vedvarende samarbeidsrelasjon mellom minst to prinsipaler som overfører ressurser til partnerskapet, og hvor de ulike partnerne har medansvar for utfallet» (Peters, 1998, sitert i Røiseland & Vabo, 2016, s. 26). Det er med andre ord flere likheter mellom timeglassmodellen og former for samstyring.

Formelle partnerskap forutsetter medansvar for utfallet og består av at en part utfører eller overtar oppgaver for det offentlige (Røiseland & Vabo, 2016, s. 33). Ikke ulikt hvordan administrasjonen utfører arbeid på bakgrunn av politiske vedtak. I ordinære organisasjoner ville dette kun vært normal utførelse av arbeid, men på grunn av den adskilte naturen til timeglassmodellen kan samstyringslitteraturen benyttes til å belyse problemstillingen. Selv om samstyring per definisjon ikke er gjeldende innad i samme organisasjon (Røiseland & Vabo, 2016, s. 63), kan deler av litteraturen fortsatt være relevant og komme til anvendelse. En kan sammenligne timeglassmodellen med en bestiller-utfører-modell som ikke er uvanlig innen samstyring, ettersom timeglassmodellen baserer seg på at en part definerer problemet og løsningen, før kommunikasjonen mellom dem finner sted (Torfing et al., 2020, s. 35)

Den mest grunnleggende formen for styring av samstyring i offentlig sektor er å etablere prioriteringer på det politiske nivået (Røiseland & Vabo, 2016, s. 57). Dette er i tråd med at kommunestyret er overordnet administrasjonen, og de vil på mange måter være en oppdragsgiver for arbeidet som skal utføres. Denne tankegangen forutsetter at timeglassmodellen fortsatt er gjeldende i norske kommuner. Tannhjulsmodellen illustrerer på sin side et samarbeid som er mer sammenstilt med ordinære organisasjoner. Det vil derfor være nødvendig å vurdere den enkelte kommune, før samstyring blir benyttet til å utdype situasjonen.

### **3. Metode: Caser og dokumenter**

For å forstå valget av forskningsmetode er det først viktig å klargjøre hva vi ønsker å utforske og hva formålet til oppgaven er. Problemstillingen retter søkelyset mot timeglassmodellen og dens innvirkning på samarbeidet internt i den kommunale ledelsen. Som nevnt innledningsvis vil det i denne studien benyttes ulike eksempler fra norske kommuner som gir et praktisk innblikk i reelle situasjoner. Det er valgt ut to ulike caser som skal utforskes nærmere. For å få et innblikk i casene vil det gjennomgås ulike dokumenter, som er utarbeidet i de respektive kommunene. Informasjonen utfylles med nyhetsartikler og annen relevant dokumentasjon. I denne studien vil det være nødvendig å gjennomføre en dokumentanalyse for å forstå hva dokumentene forteller oss, utover det som står nedskrevet. Det vil med andre ord være viktig å analysere innholdet for å forstå hendelsesforløpet i casene. Vi må vurdere hvorfor casene får ulike utfall og om ulikhetene har sammenheng med timeglassmodellen.

Med utgangspunkt i problemstillingen er det naturlig å velge en kvalitativ metode. Problemstillingen er rettet mot å forstå tilstedeværelsen og effekten av en modell som kan ha flere utfordringer. Det vil derfor være umulig å lage en fullstendig oversikt, hvor man til slutt kan sette to streker under svaret. Fokuset blir heller på å forstå hvorfor noe forekommer gjennom empiri og utforskning. Dette er et eksempel på en induktiv fremgangsmåte som er et klassisk kjennetegn ved kvalitativ metode (Tjora, 2021, s. 27). Denne fremgangsmåten har som mål å tolke empirien gjennom menneskelige trekk; som opplevelser og meningsdannelser. En slik tankegang kan spores tilbake til Max Weber, som kommer til anvendelse både i teorien og i metoden til denne studien. Det kan derimot virke underlig å benytte menneskelige trekk i en undersøkelse uten informanter, men det er nettopp derfor fokuset vil være på innholdet.

#### **3.1. Casestudier**

For å vurdere ulike utfordringer timeglassmodellen kan medføre vil det være hensiktsmessig å studere ulike eksempler som gir bredde til konklusjonen. Derfor er det i denne studien valgt ut to caser med ulike utfall innenfor oppgavens tema: Kommunal styring. Casene vil bestå av kommunale prosjekter som kan anses som avvikende sammenlignet med ordinære tilfeller. Dette utvalget er valgt for å belyse tilstedeværelsen og ulike utfordringer som kan komme av timeglassmodellen, og er en normal fremgangsmåte innenfor casestudier (Tjora, 2021, s. 49). Ved å benytte mer ekstreme eksempler vil det være enklere å vurdere timeglassmodellens posisjon i casene, samt at de er mer interessante og byr på mer variasjon. Ettersom kommunale dokumenter er svært tilgjengelige, vil det ikke være nødvendig å velge caser av

pragmatiske hensyn. Alle kommunene i Norge er lovpålagt å offentliggjøre sine dokumenter. Det er derfor stor bredde og variasjon i tilgjengelige caser.

Ved å velge flere caser blir det mulig å sammenligne dem for å finne forskjeller og likheter (Johannessen et al., 2016, s. 207), samt gjennomgå hvorfor det forekommer ulike utfall. Dette kalles repliseringslogikk og kan benyttes i cross-case analyser, hvor flere caser blir analysert samlet. Den amerikanske forskeren Robert Yin utviklet en modell med fire ulike forskningsdesign for casestudier ved bruk av to dimensjoner. Dimensjonene baserer seg på om undersøkelsen benytter en eller flere caser, samt om den bruker en eller flere analyseenheter. I denne studien vil det være aktuelt å se på flere analyseenheter, slik at datagrunnlaget ikke må begrenses til én kommune. I figuren under vil denne studien derfor falle innenfor type 4.

Avgrensning	Antall caser	Enkelt casedesign	Flercasedesign
Én analyseenhet		Type 1: Én case	Type 2: Flere caser
Flere analyseenheter		Type 3: Én case med flere analyseenheter	Type 4: Flere caser med flere analyseenheter

Figur 3: Fire designstrategier for casestudier (Johannessen et al., 2016, s. 206).

Formålet med en casestudie av type 4 er å finne fellestrekk i de ulike casene, og er ofte sentrert rundt et spesifikt tema. Dette gjøres for å binde casene sammen, og kan føre til en enklere og mer gjennomførbar analyse. Funnene kan også bli mer robuste enn ved å bare undersøke en enkelt case. I denne studien vil det bindende temaet være timeglassmodellen. Med den som holdepunkt i en cross-case-analyse vil en fordel være økt grunnlag for å kunne sammenligne de ulike casene. Det vil også være økt grad av forståelse og forklaringskraft blant funnene (Johannessen et al., 2016, s. 208). Ettersom studien er kvalitativ vil det derimot ikke være mulig å konstatere hvorvidt resultatene vil være overførbare til andre situasjoner. Robert Yin identifiserte fem hovedkomponenter som er spesielt viktige ved caseanalyser: Problemstilling, teoretiske antakelse, analyseenheter, informanter, og sammenhengen mellom data og antakelser. I denne studien vil delen om informanter ikke komme til anvendelse.

Enhver caseundersøkelse starter med en *problemstilling* som vi ønsker å utforske og forklare. I den prosessen gjør vi noen *teoretiske antakelser* om hvilke utfall undersøkelsen kan ha, og som skaper grunnlaget for den videre undersøkelsen. I denne studien gjøres disse teoretiske antakelsene gjennom utvelgelsen av *analyseenhetene*. For å skape variasjon i casene vil dette valget være svære viktig for funnene i undersøkelsen. Analyseenhetene vil da bestå av ulike kommuner i Norge. Til slutt er *den logiske sammenhengen mellom data og antakelser* en

viktig del av undersøkelsen. I denne studien vil sammenhengen bli forklart gjennom cross-case-analysen, hvor dataene og antakelsene henger sammen gjennom temaet som er gjennomgående i studien: Timeglassmodellen. Analysen vil vurderes ut ifra fremgangsmåten: Årsak, handlingsløp, resultat og implikasjoner (Johannessen et al., 2016, s. 212).

### **3.2. Analyse gjennom dokumenter**

Datagrunnlaget i denne undersøkelsen vil bestå av ulike dokumenter som utfyller studiens empiri. I motsetning til undersøkelser med utvalgte informanter, forekommer det ingen mulighet til å spørre dokumentene konkrete spørsmål. Dokumentene må velges ut ifra relevans og benyttes for å belyse temaet på best mulig måte. Det er viktig å ta med i analysen at dokumenter aldri er helt nøytrale, de har et utgangspunkt og et formål som ofte er ulikt fra undersøkelsen som gjennomføres (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 14). Hovedmengden av dokumentene vil i denne studien bestå av ulike kommunale dokumenter. Dette er en form for dokumenter som ofte er skrevet på en spesifikk måte, hvor avsenderen forholder seg mest mulig nøytral. Det vil derfor være nødvendig å analysere dokumentene for å best forstå innholdet i sakene.

De norske forskerne Kristin Asdal og Hilde Reinertsen har utviklet seks ulike måter å analysere dokumenter på. Sammen kan disse metodene benyttes for å gi en helhetlig oversikt over dokumentenes innhold, og beskrive handlingen mellom linjene. Denne studien vil fokusere på to av disse fremgangsmåtene: *Dokumenttekster* og *dokumentsaker*; to begrep som vil benyttes gjennom oppgaven for å gi kontekst underveis i analysen. Begrunnelsen for dette valget er for å best besvare oppgavens problemstilling, samtidig som omfanget av analysen begrenses. Det er også lagt vekt på dokumentenes hovedsakelig nøytrale avsender, hvor det blir nødvendig med en analytisk fremgang for å undersøke dokumentenes øvrige preg.

Dette kan gjøres gjennom å analysere dokumentteksten. Dokumenttekster er en analytisk fremgangsmåte som fokuserer på å studere teksten i dokumentene. Denne metoden består av å vurdere innholdet i teksten, tekstens utforming og ulike tekstlige elementer som utformer dokumentene. Det er like viktig å analysere hva som står i teksten, og hva som burde stått der; hva som bryter med tekstens sjanger (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 84). Elementene det er lagt mest vekt på i en slik analyse vil være trekk som avsender, mottaker, oppbygning, argumentasjon, språk, og stil. Tekstens visuelle utforming og bruken av tall og grafiske elementer kan også gi mer informasjon om tekstens innhold. Flere av disse punktene kan

være selvsagte ved bruken av kommunale møtedokumenter, men sjangerbrudd kan også bidra med viktig informasjon.

For videre å sette dokumentene i kontekst, er det viktig å analysere dem ut ifra saken de omhandler. Dokumentsaker er en metode som analyserer dokumentene med utgangspunkt i saken. I kommunale saker vil dokumenter følge saken gjennom dens levetid, fra forslaget til utførelsen. Denne metoden vurderer hvordan dokumentene kan ha bidratt til å forme sakene de tilhører. Dette kan gjøres på tre ulike måter: Gjennom *saksetablering*, *modifiseringsarbeid* eller *konteksting* (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 111). Disse tre begrepene utforsker hvordan saken oppstår, hvordan saken endrer seg underveis, hvilken kontekst saken har, og hvordan dokumentene har bidratt til å svare på disse spørsmålene. Dokumentsaken står i kjernen til studiens to caser og det vil dermed være nødvendig å analysere saken, før funnene vurderes.

Avslutningsvis i metoden er det viktig å fastslå den språklige tilnærmingen til analysen. Ettersom denne studien består av en dokumentanalyse, vil det være naturlig å benytte *diskursteori* for å besvare problemstillingen. Diskurs kan bety samtale eller disputt, og gjennom en diskursanalyse er det innholdet i teksten som analyseres. Det er spesielt valget av ord og grammatikk som er fokuset i diskursteori. Hvorfor en forfatter velger en spesifikk formulering, og hva bakgrunnen for valget kan være (Fuglsang et al., 2018, s. 457).

Konteksten bak dokumentene er også vektlagt i en diskursanalyse, og spesielt tilknyttet hvordan fremgangsmåten kan endre seg over tid. Det er også interessant å vurdere hvorvidt andre enn forfatteren hadde muligheten til å bestemme hvordan språket i dokumentet ble benyttet. Sammenfattet vil denne metoden benyttes til å belyse problemstillingen: Gjennom dokumenter, caser og diskursanalyse.

#### **4. Empirisk analyse: Nannestad og Skedsmo kommune**

De to casene skal nå gjennomgås hver for seg. Fremgangsmåten vil være å først introdusere casene og fakta rundt sakene. Deretter vil datagrunnlaget og dokumentene som kommer til anvendelse presenteres. Sentrale og relevante trekk ved dokumentene vil vurderes, før selve analysen begynner med utgangspunkt i oppgavens problemstilling. For å skape et bedre sammenligningsgrunnlag senere i studien er casene plassert nær hverandre geografisk, og begge befinner seg i gamle Akershus fylke. Utvelgelsen av casene ble gjort for å oppnå mest mulig variasjon og avvikende resultater. Dette er fordi timeglassmodellen ikke blir klart synlig før det oppstår utfordringer. Det er med andre ord helt essensielt at noe har gått galt i



en av sakens faser, dersom den skal kunne benyttes til å vurdere timeglassmodellens tilstedeværelse og eventuelle utfordringer som kan oppstå når den kommer til anvendelse.

#### **4.1. Nannestad kommune**

Den første casen befinner seg i Nannestad kommune. Året er 2019 og saken som skal presenteres for kommunestyret er to store byggeprosjekter: Et nytt kommunehus og en ny svømmehall i sentrum av tettstedet Teigebyen. Kommunehuset og svømmehallen har begge som formål å gi kommunens innbyggere et bedre tjenestetilbud, samtidig som de også skal bidra til å oppfylle kommunale krav. Prosjektene ble påbegynt med følgende hendelsesforløp: Skisseprosjektene presenteres og vedtas henholdsvis den 5. november og den 10. desember 2019. Formannskapet i kommunen har sitt endelige møte om prosjektene den 29. april 2020. Den 5. mai legger formannskapet frem sin innstilling til kommunestyret med sine tanker rundt prosjektene. Administrasjonen i kommunen fremmer uenighet mot formannskapets endringer i sine konsekvensutredninger den 30. juni. Kun noen dager senere, den 8. juli 2020 fratrer kommunedirektøren sin stilling, kommunens økonomisjef blir ny fungerende kommunedirektør og prosjektet fortsetter når ny prosjektleder har satt seg inn i saken. Grunnlaget for denne utviklingen er bakgrunnen for studiens første case.

#### **4.2. Bakgrunnen for den første casen**

De to byggeprosjektene som ble planlagt i Nannestad kommune mot slutten av 2019 var to svært omfattende prosjekter. Kostnadsrammen til de to prosjektene var i skisseprosjektet anslått til over kr 450 millioner samlet. For å sette dette tallet i perspektiv viste Nannestad kommunes driftsbudsjett for 2020 en total utgiftspost på ca. kr 1,041 milliarder (NK1, 2019, s. 9). Prosjektene skal finansieres over en flerårsperiode fra 2020-2023, men det er allikevel en stor utgiftspost for kommunen. Det var splittelse i kommunestyret rundt valget om å gjennomføre prosjektet og to partier stilte motforslag som ble nedstemt (NK2, 2019, s. 9). Administrasjonen var positiv til prosjektene, men var klar på at ytterligere investeringer var frarådet i prosjektperioden. Dette ble begrunnet med kommunens økende gjeld og de store utgiftene tilknyttet kommunehuset og svømmehallens fremtidige drift (NK3, 2019, s. 55).

I mai 2020 var skisseprosjektet gjennomført, og forprosjektet ble vedtatt i kommunestyret. Formannskapet ble oppnevnt som styringsgruppe for både kommunehuset og svømmehallen, og fikk dermed muligheten til å videreutvikle prosjektene. Igjen førte økonomiske hensyn til dissens i kommunestyret, hvor det ble fremmet forslag om reduksjon av kostnadsrammen til kommunehuset (NK4, 2020, s. 10). De nedstemte partiene uttrykte sin misnøye i et

avisinnlegg, hvor gjeld og stramme budsjetter ble trukket frem som viktige argumenter (Bendz & Hemstad, 2020). Gjennom skisseprosjektet ble ikke kostnadsrammen endret, tross ønsker fra administrasjonen om å vurdere mulige kutt i prosjektene. Videre kutt skulle vurderes gjennom forprosjektet.

Frem til kommunestyremøtet den 30. juni 2020 var det spesielt to endringer i prosjektene som kunne få konsekvenser for kostnadsrammen. Styringsgruppa vedtok å endre utformingen av festsalen i kommunehuset, uten å endre kostnadsrammen til prosjektet. Administrasjonen vurderte at en slik endring ville ha en økonomisk kostnad på rundt kr 10-15 millioner (NK5 2020, 5). Styringsgruppa vedtok også videre at svømmehallen skulle utstyres med stup og sklie, noe som ville nødvendiggjøre et dypere basseng. Med bakgrunn i denne endringen vedtok styringsgruppa en økning i kostnadsrammen til svømmehallen med kr 19,29 millioner (NK6, 2020, s. 3). Administrasjonen valgte i sin konsekvensutredning å ikke anbefale disse to forslagene fremmet av styringsgruppa. Den umiddelbare konsekvensen ble at et enstemmig kommunestyre vedtok å avslå administrasjonens forslag og redusere deres rolle i prosjektene. Formannskapet ble vedtatt som ny prosjektansvarlig og prosjektene ble midlertidig utsatt frem til de fikk satt seg nærmere inn i saken.

Kommunestyremøtet den 30. juni var et ekstraordinært møte, kun avholdt for å diskutere kommunehus- og svømmehallprosjektene. Administrasjonens konsekvensutredning ble først presentert i saksdokumentene til møtet i formannskapet tidligere samme dag. Som nevnt var det formannskapets medlemmer som utgjør styringsgruppa i prosjektene. Formannskapet i Nannestad kommune besto på det tidspunktet av representanter fra seks ulike partier. Disse seks partiene utgjorde samtidig 28 av kommunestyrets 31 medlemmer (Nannestad kommune, 2020). Ved å ikke anbefale forslagene til styringsgruppa, måtte administrasjonen se seg nødt til å møte et enstemmig kommunestyre, og miste sin posisjon som prosjektansvarlig til formannskapet.

Konsekvensene for administrasjonen endte ikke med denne rollefordelingen. En uke senere, den 8. juli, ble Nannestad kommune enige med den daværende kommunedirektøren om en sluttpakke. Sluttpakken hadde samme vilkår som en oppsigelsespakke, med seks måneders arbeidsplikt og seks måneder etterlønn. Nannestad kommune betalte dermed kr 1,3 millioner til den avtroppende kommunedirektøren over det neste året. Ordføreren uttaler i ettertid at vedtaket i kommunestyremøtet den 30. juni var en direkte årsak til opphøringen av arbeidsforholdet (Skyrud, 2020). Det hører med til historien at den forrige kommunedirektøren også

måtte gå på dagen i 2018, med en tilsvarende sluttpakke som etterfølgeren fikk to år senere. Historien ender med at økonomisjefen blir innsatt som fungerende kommunedirektør, en posisjon han besatt frem til februar 2021 når den neste kommunedirektøren ble ansatt.

### **4.3. Dokumentene i den første casen**

Gjennomgangen av casen bygger på en rekke dokumenter: Møtereferat, saksdokumenter, saksfremlegg og avisartikler. I tillegg vil eksterne dokumenter og rapporter benyttes for kontekst og intervjumateriale ved behov. Møtereferatene er skrevet av en navngitt referent fra administrasjonen, og kan oppfattes som en opprømsing av saksfremlegg og voteringer. Saksfremleggene er derimot skrevet på forhånd av representanter i kommunestyret og vil således inneholde analysemomenter. For eksempel viser dette saksfremlegget fra en representant i formannskapet fra den 29. april 2020 klare tegn på argumentasjon: «En vesentlig attraksjon for barn og ungdom er en sklie, slik at en nøktern og standardisert sklie inkluderes i prosjektet» (NK4, 2020, s. 13). Denne ordleggingen argumenterer for inklusjonen av en sklie i svømmehallen, og fremstiller sklia som et behov blant innbyggerne. Forslaget ble nedstemt i første omgang, men ble senere inkludert som en del av prosjektet via styringsgruppa.

I dokumentene forekommer det også direkte anbefalinger fra administrasjonen. I motsetning til sitatet fra formannskapet i forrige avsnitt er ordleggingen mer maskinell, og gir inntrykk av at anbefalingene er skrevet av et kollektiv og revidert flere ganger. De fremmer derimot fortsatt analyserbare utspill, for eksempel i denne formuleringen: «Nannestad sentrum skal ha kommunens beste kollektivtilbud og det legges til grunn et busstilbud fra alle våre fire tettsteder slik at brukerne enkelt kan velge miljøvennlige transportalternativer» (NK7, 2019, s. 2). Denne setningen er hentet fra administrasjonens saksfremlegg rundt lokaliseringen av svømmehallen i kommunestyret den 12. februar 2019. Her argumenterer administrasjonen for miljøhensyn tilknyttet valget av byggested, og hvorfor kommunestyret bør prioritere slike hensyn. Svømmehallen ble senere lokalisert i Nannestad sentrum for blant annet å dekke miljøhensyn, samtidig som at svømmehallen er i gangavstand fra Nannestad bussterminal.

Det blir også benyttet avisartikler i analysen. De har derimot et svakere analysepotensial, ettersom de er skrevet av en tredjeperson som ikke er direkte involvert i saken. Artiklene benyttes for å belyse sakene fra omverdenens synspunkt, i et nyhetsperspektiv. Unntaket vil være dersom avisartiklene intervjuer en part i saken eller refererer direkte til saksdokumenter i teksten. Et eksempel kan være dette sitatet fra ordføreren: «Det som opptar meg er at vi er sikre på at vi er organisert på en måte og med en ledelse som fungerer mest mulig optimalt

for å ivareta tjenestene til innbyggerne.» (Skyrud, 2020). Dette sitatet kom i etterkant av kommunedirektørens avgang i juli 2020, og beskriver hva som lå bak politikernes avgjørelse. De ønsket å ivareta tjenestene til innbyggerne på best mulig måte, og anså sine vedtak som den beste løsningen. Ordføreren mente at kommunedirektøren motarbeidet dette ønsket.

Dette fører oss videre til saken. Dokumentenes sak er sentral i forståelsen og analysen av dokumentene. Den forklarer hva motivasjonen til de ulike partene var, gjennom utarbeidelsen av dokumentene og casen. Begge byggeprosjektene ble planlagt i lengre tid før påbegynnelse i 2020. Behovet for samlokalisering av kommunale tjenester i et nytt kommunehus ble innlagt i kommunens handlingsprogram allerede i 2017 (NK8, 2019, s. 1), før svømmehallen fulgte et år senere. Argumentasjonen fra politikernes side har gjennom hele prosjektperioden vært å forbedre de kommunale tjenestene i kommunen og gi innbyggerne et bedre tilbud. Dette gjenspeiles i sitatet fra ordføreren over, et synspunkt som også har fått plass i lokalavisens debattsider (Kahn et al., 2020). Hovedtrekkene er at det nye kommunehuset vil gi et forbedret offentlig tilbud, mens svømmehallen skal bidra til et nødvendig opplærings- og fritidstilbud.

Samtidig som det har blitt argumentert for innbyggernes behov, har økonomi vært et viktig perspektiv gjennom prosjektets levetid. Som tidligere nevnt er investeringskostnaden for både svømmehallen og kommunehuset betydelig, og i tillegg førte den pågående koronapandemien til økte utfordringer og mindre forutsigbarhet i perioden. Reduserte skatteinntekter, fallende aksjekurs, kostnader tilknyttet smittevern og økt behov for økonomisk bistand for innbyggerne ble trukket frem av en kommunestyrerepresentant som konsekvenser av pandemien (NK4, 2020, s. 10). Det var med andre ord ikke bare administrasjonen som vektla økonomien tungt, ettersom det var uenighet internt i kommunestyre frem til prosjektplanene ble endelig vedtatt. Dokumentenes sak bærer dermed preg av at de kommunale tjenestene ble satt opp mot de økonomiske forpliktelsene i kommunen. Noe som også var grunnlaget for konflikten som oppsto senere i prosjektet, når kommunedirektøren endte sitt arbeidsforhold.

#### **4.4 Skedsmo kommune**

For å videre utforske og forstå timeglassmodellen i norske kommuner vil det være viktig å se på en case til. Det blir derfor et kort opphold fra Nannestad kommune før funnene presenteres samlet i neste kapittel. Turen går dermed noen kilometer sørover til Skedsmo kommune og administrasjonssenteret Lillestrøm. Året er 2018 og kommunestyret har vedtatt en bevilgning på kr 22,3 millioner for å utbedre lokalene til rådhuset i Lillestrøm. Nesten ett år går forbi før varsellampene begynner å blinke for administrasjonen, som ser seg nødt til å be om kr 10,6

millioner i tilleggsbevilgning den 4. september 2019. Kun tre måneder senere økes kostnadsrammen med ytterligere kr 9,9 millioner. Prosjektet var blitt dobbelt så dyrt på kun noen få måneder. I etterkant ble kommunens rutiner sterkt kritisert i en uavhengig rapport, og tilliten til kommunen var svekket. Grunnlaget for denne utviklingen er studiens andre case.

#### **4.5 Bakgrunnen for den andre casen**

Den 8. juni 2017 bestemte Stortinget at kommunene Skedsmo, Sørumsand og Fet skulle slåes sammen til én kommune den 1. januar 2020 (Stortinget, 2017). Dette var en del av den svært omfattende kommunereformen som tok sikte på å redusere antall kommuner i Norge fra 426 til 358 i perioden 2014 - 2020. Sammenslåingen av de tre kommunene medførte store utfordringer spesielt tilknyttet samlokalisering av administrasjon og folkevalgte. Allerede seks dager etter Stortingets vedtak, den 14. juni 2017, var spørsmålet om plassering av den nye kommunens administrasjon og folkevalgte oppe i Skedsmo kommunestyre (SK1, 2017). I første omgang omhandlet saken å effektivisere arealet i det nåværende rådhuset. Prosjektet fikk tildelt et budsjett på kr 2,5 millioner som hovedsakelig skulle dekke utgifter til leie av nye lokaler. Det var allerede kontormangel i Skedsmo kommune og på grunn av usikkerhet tilknyttet sammenslåingen, var det opprinnelige pilotprosjektet fleksibelt i utformingen.

Det kom tidlig frem at det opprinnelige budsjettet ikke kom til å dekke behovet for kontorplasser på verken kort eller lang sikt. Administrasjonen la derfor frem et forslag til en ny handlingsplan i kommunestyremøtet den 10. oktober 2018. I perioden mellom møtene var det blitt bestemt at den nye kommunen, Lillestrøm, skulle ha sitt nye administrasjonssenter i Lillestrøm by, noe som la et ytterligere press på kontormangelen. Administrasjonen foreslo derfor å bygge om første etasje i gamle Skedsmo rådhus, for å tilrettelegge for den økte arbeidsstyrken. Forslaget gikk også ut på å innlemme prosjektet som et delprosjekt under kommunesammenslåingsprosjektet, slik at allerede inngåtte rammeavtaler kunne benyttes (SK2, 2018, s. 2). For å finansiere ombyggingen foreslo administrasjonen et budsjett på kr 22,3 millioner. Forslaget fra administrasjonen ble enstemmig vedtatt av kommunestyret.

Prosjektet var forventet ferdigstilt i februar 2019, men ble forsinket til høsten samme år. I løpet av byggeperioden ble den opprinnelige planløsningen endret som følge av et ønske fra administrasjonen. Dette førte til en midlertidig stans i prosjektet, ettersom omprosjekteringen var tidkrevende. Denne stansen førte til en merkostnad på kr 4 millioner, en utgift som ikke var tilstrekkelig kartlagt i forkant av administrasjonens avgjørelse (SK3, 2019, s. 2). I tillegg ble utformingen av byggets ventilasjonsanlegg dyrere enn først antatt. Den originale

løsningen, som innebar å skifte ut vinduer og ventilasjonsanlegget, ble valgt bort av administrasjonen. Den nye løsningen ble en permanent ventilasjonsløsning på taket, og innebar en merkostnad på kr 5 millioner. Denne løsningen ble heller ikke vurdert opp mot budsjettet i forkant av utførelsen. I kommunestyremøtet den 4. september 2019 presenterte administrasjonen dette hendelsesforløpet og forklarte feilene med at produksjon og prosjektering for prosjektet var blitt utført parallelt. Et enstemmig kommunestyre innvilget en tilleggsbevilgning på kr 10,6 millioner.

Prosjektet ble ferdigstilt i oktober 2019, men utfordringene var ikke over av den grunn. Ved den siste opptellingen av mottatte fakturaer kom administrasjonen frem til at prosjektet ble ytterligere kr 9,9 millioner dyrere enn antatt. I kommunestyremøtet den 11. desember 2019 ble denne siste kostnadsoverskridelsen forklart med at administrasjonen hadde benyttet et estimat fra prosjektledelsen fremfor faktiske priser fra entreprenørene (SK4, 2019, s. 2). I begrunnelsen ble utfordringer tilknyttet de korte tidsfristene, samt benyttelse av eksisterende rammeavtaler trukket frem. Siden prosjekteringen ble utført underveis ble det dermed ikke utarbeidet et prisoverslag i forkant av arbeidet, kun fakturering i etterkant. Kommunestyret hadde ikke noe annet valg enn å enstemmig innvilge de resterende kr 9,9 millionene til prosjektet. I forbindelse med kostnadsoverskridelsen ble det bestilt en ekstern gjennomgang av Romerike Revisjon IKS, som skulle vurdere ulike momenter i prosjektet. Kommunens kontrollutvalg utvidet dette oppdraget til å også inkludere en fullstendig forvaltningsrevisjon.

Den endelige rapporten ble publisert den 3. juni 2020, og dommen var knusende. Revisjonen pekte spesielt på manglende planlegging, styring og kontroll som hovedårsakene til budsjettsprekken (Romerike Revisjon, 2020, s. 32). Politikerne var i etterkant tydelige på at saken var skadelig for både gamle Skedsmo kommune, men også den nye storkommunen. Tilliten var svekket, og den nye fløyen ble også beskyldt for å være i overkant ekstravagant. Rapporten ble fremmet for både kontrollutvalget i Skedsmo kommune og det nye kommunestyret, som tok saken til orientering. Både den nylig konstituerte kommunedirektøren og den nyvalgte ordføreren i nye Lillestrøm kommune kalte saken uakseptabel, og satt umiddelbart i gang ulike grep som omstruktureringer og forbedrede styringssystemer for å hindre en fremtidig gjentakelse (Bergerud, 2020b). Det var ingen direkte oppsigelser tilknyttet saken, da den tidligere kommunedirektøren i Skedsmo kommune ikke var tiltenkt fortsettelse i Lillestrøm kommune uansett utfallet av denne saken.

#### 4.6. Dokumentene i den andre casen

Dokumentene i denne casen består i stor grad av administrasjonens egne saksfremlegg. Dette er fordi politikerne ble plassert på sidelinjen gjennom store deler av byggeperioden. Dette blir videre poengtert i revisjonens rapport som utfyller: «Tydelig informasjon til kommunestyret om den risikoen kommunen tok i dette prosjektet, ville gitt de folkevalgte et bedre grunnlag for å vurdere om prosjektet skulle gjennomføres med de rammer som ble satt» (Romerike Revisjon, 2020, s. 9). Det ble med andre ord ikke gitt tydelig informasjon til kommunestyret gjennom prosjektet. Derfor vil saksdokumentene i denne saken i stor grad være utformet av administrasjonen. I tillegg er den allerede nevnte revisjonsrapporten en god ressurs som kan benyttes til å forstå sammenhenger og hendelsesforløp i saken. Siden den er skrevet av en tredjepart, vil teksten derimot ikke være analyserbar på lik linje med de andre dokumentene.

Selv om hovedmengden av saksdokumentene stammer fra administrasjonen, vil det fortsatt være muligheter for tekstanalyse. I denne casen fremstår administrasjonens saksfremlegg mer muntlig og fortellende enn forventet. Det blir med andre ord ikke lagt skjul på noen faktorer i hendelsesforløpet. For eksempel i denne formuleringen fra saksfremlegget den 4. september 2019: «Det er vurdert som svært viktig for fremtidig ombygging av rådhuset at dette prosjektet må fremstå med høye kvaliteter og fungere som et utstillingsvindu» (SK3, 2019, s. 2). Utsagnet ble benyttet for å forklare bakgrunnen bak den første budsjettsprekken, og legger ikke skjul på hvilke ambisjoner administrasjonen har med tanke på utformingen av fløyen. Det er flere slike utsagn i saksfremleggene som forklarer saken fra administrasjonens side. I tillegg til dette vil det også benyttes diverse avisartikler fra lokalpressen. På grunn av sakens omfang ble det i ettertid gjennomført flere intervjuer med nøkkelpersoner som også kan analyseres.

I denne casen vil dokumentenes sak i stor grad være preget av kommunesammenslåingen den 1. januar 2020. Selv om det første saksfremlegget i saken argumenterer for samlokaliseringen av ulike kommunale tjenester i rådhuset, er det fortsatt sammenslåingen som fører til at det opprinnelige prosjektet kun forble et kortsiktig leieprosjekt (SK1, 2017, s. 3). Ifølge administrasjonens egne ord ville det vært *prematurt* å iverksette omfattende ombygginger så lenge det framsto usikkerhet tilknyttet sammenslåingen. På kort sikt kan dette virke intetsigende, men store deler av prosjektets utfordringer ville senere stamme fra korte tidsfrister. Frister som kunne vært lengre dersom ombyggingsprosjektet ble igangsatt tidligere. Det bør også nevnes at den daværende kommunedirektøren i Skedsmo kommune ble ansatt som ny kommunedirektør i Lillestrøm kommune fra den 1. januar 2018

(Hømanberg, 2018). Noe som førte til at økonomisjefen tok over stillingen gjennom resten av prosjektperioden.

Et slikt rollebytte kan ha store følger for pågående prosjekter og er en av flere indirekte måter kommunesammenslåingen har innvirket på dokumentenes sak. Når prosjektet omsider fikk bevilget midler for gjennomførelse var datoen blitt 10. oktober 2018, det vil si mindre enn 15 måneder før sammenslåingen. Det er viktig å poengtere at ombyggingen ble ansett som nødvendig for gjennomførelse av sammenslåingen (SK2, 2018, s. 2). I sin gjennomgang pekte revisjonsrapporten på *svært korte tidsfrister* som en av hovedårsakene til budsjettsprekken (Romerike Revisjon, 2020, s. 9). De korte fristene førte til økt risiko i prosjektgjennomførelsen og er en gjennomgående faktor i dokumentenes sak.

Sammenslåingen er bakgrunnen for de korte fristene, med sin fastsatte sluttdato den 1. januar 2020. Dette førte til at prosjekteringen ble gjort parallelt med byggingen, som deretter førte til at prosjektet ble syv måneder forsinket og langt dyrere enn først forventet.

Selv om kommunesammenslåingen er sentral, er det fortsatt andre faktorer som også preger dokumentenes sak. I etterkant av prosjektets gjennomførelse pekte to profilerte politikere i kommunen på spesielt to faktorer som preget saken: Tillit og økonomi (Løkstad, 2019). Det er liten tvil om at Lillestrøm kommune er et prestisjeprosjekt for både administrasjonen og de folkevalgte. Det er derfor svært viktig at et bygg som rådhuset både ser bra ut, men også bygges på en forsvarlig måte slik at tilliten til innbyggerne blir opprettholdt. Dette er spesielt viktig i en kommune som blir tvangssammenslått. I tillegg kom de tre kommunene inn i den nye kommunen med svært dårlige økonomiske forutsetninger, og gjeld preget de økonomiske forholdene (Gunnarshaug, 2019). De økonomiske utfordringene kommer klart frem ved å se på hvordan kommunedirektøren har vanskeligheter med å allokere de nødvendige midlene til prosjektet etter to kostnadssprekker. Alt dette preger dokumentenes sak i den andre casen.

## **5. Teoretisk drøfting: Timeglassmodellens tilstedeværelse**

Nå som de to casene er presentert vil det empirisk dokumenterte hendelsesforløpet fortolkes teoretisk, med utgangspunkt i problemstillingen. Problemstillingen legger opp til to konkrete forskningsspørsmål: Er timeglassmodellen tilstedeværende i norske kommuner, og hvis ja, hvilke utfordringer kan den skape for samarbeidet mellom administrasjonen og de folkevalgte. Dette gir oss to grunnleggende teoretiske antakelser i hvert ledd: Enten så har modellen en tilstedeværelse, eller ikke. Hvis den er til stede kan den føre til utfordringer for samarbeidet, eller ikke. Dette gir oss tre mulige utfall av caseundersøkelsen, ettersom det



andre forskningsspørsmålet blir unødvendig ved et nei-svar på det første spørsmålet. I hvor stor grad timeglassmodellen er gjeldende vil selvfølgelig variere, men utfallene forenkles for å gjøre studien mer gjennomførbar. Graden vil også vurderes nærmere casenes konklusjon.

### **5.1. Tilstedeværelsen av timeglassmodellen i Nannestad kommune**

For å besvare det første forskningsspørsmålet må det legges frem empiriske belegg som sannsynliggjør timeglassmodellens tilstedeværelse, hvor separasjonen av de folkevalgte og administrasjonen kommer klart frem. Det første som trekkes frem er relatert til hvordan byggeprosjektene i Nannestad ble organisert. I starten av prosjektet ble styringsgruppa bestemt til å bestå av fire folkevalgte representanter (NK8, 2019, s. 2). Kommunedirektøren var prosjektansvarlig og representerte administrasjonen i prosjektet. Ett år senere ble styringsgruppa endret til å bestå av formannskapets medlemmer. I begge de to styringsgruppene var ordføreren lederen, og det ble i saksdokumentene fra kommunestyret spesifikt nevnt at kommunedirektøren skulle fremlegge møteplanen til styringsgruppa direkte til ordføreren (NK4, 2020, s. 10). Forholdet mellom kommunedirektøren og ordføreren i dette prosjektet ble dermed organisert svært likt med en tradisjonell bestiller-utfører modell, hvor den ene siden kommer med krav og den andre siden utfører arbeidet uten å stille spørsmål.

Dette inntrykket ble forsterket når formannskapet tok over rollen som prosjektansvarlig to måneder senere. Overtagelsen skjedde etter at kommunedirektøren endret på formannskapets bestilling i prosjektperioden (NK9, 2020, s. 5). Kommunedirektørens endringer var basert på økonomiske hensyn, men formannskapet argumenterte med at endringene var enstemmig vedtatt i styringsgruppa, og således ikke oppe til diskusjon. Dette hendelsesforløpet er i stor grad gjenkjennelig med utfordringer tilknyttet samstyring i offentlig sektor. Som tidligere nevnt kan samstyring beskrives svært likt med hvordan timeglassmodellen fremstiller kommunal sektor. Likhetstrekk mellom samstyring og situasjonen i Nannestad kommune kan derfor være argumentasjon for timeglassmodellens tilstedeværelse. Dette er fordi flytende kommunikasjon, som beskrevet i tannhjulmodellen, naturligvis burde forhindre noen av de typiske utfordringene som skapes i samarbeid på tvers av flere organisasjoner.

Det er spesielt to utfordringer i denne casen som er gjenkjennelige fra samstyringslitteraturen: Den første er tilknyttet den *ytre konteksten*. Det vil si at samarbeidet får vanskeligheter på grunn av at konteksten endrer seg, gjennom for eksempel et politisk vedtak (Røiseland & Vabo, 2016, s. 96). I casen vil denne kontekstendringen representeres gjennom vedtaket fra kommunestyret som utnevnte formannskapet til styringsgruppe for prosjektet. Etter denne

endringen ble det vanskelig å lede samarbeidet ettersom det ikke ble enighet mellom administrasjonen og de folkevalgte. Dette fører oss over til den andre utfordringen, som omhandler legitimering av samarbeidet gjennom resultater (Røiseland & Vabo, 2016, s. 97). Når formannskapet ikke kom til enighet med administrasjonen om veien videre, tok de over rollen som prosjektansvarlig. På sin side ble administrasjonen tilnærmet fjernet fra prosjektet og samarbeidet ble i stor grad avsluttet som følge av utfordringen. Ikke ulikt avslutningen av et typisk samstyringsprosjekt.

Det blir vanskelig å argumentere for tannhjulsmodellens vedvarende relasjoner og gjensidige avhengighet når samarbeidet i begge prosjektene blir avsluttet på grunn av uenigheter rundt ombyggingen av en festsal og oppføringen av et stupetårn. Fra et eksternt synspunkt virker dette som utfordringer som kunne blitt løst gjennom kommunikasjon mellom partene. I stedet spiller det inn i timeglassmodellens struktur, hvor ordføreren først presenterer sin plan med formannskapet, før kommunedirektøren presenterer sin plan med administrasjonen. Det er lite som tyder på kontinuerlig kommunikasjon mellom partene, og ikke ulikt samarbeidet mellom to forskjellige organisasjoner i samstyring, forsvinner samarbeidet så fort noe begynner å gå en av partene imot. I likhet med samstyring hadde dette prosjektet behov for mer tillit mellom partene. Uten tillit blir det vanskeligere å kommunisere og dele kunnskap (Røiseland & Vabo, 2016, s. 99).

La oss bevege oss litt videre fra styringsstrukturen i prosjektet, og heller se etter timeglassmodellens tilstedeværelse direkte i dokumentene. Så langt i den første casen har det blitt benyttet flere ulike dokumenter fra kommunestyremøter i Nannestad kommune. Disse dokumentene har som nevnt en svært nøytral stil og forsøker å formidle fakta uten sidespor. Det som derimot kan være interessant å undersøke, er ordvalg og formuleringer. Hvis timeglassmodellen har en reell tilstedeværelse vil det vært naturlig at kommunedirektøren var den eneste som hadde nevneverdig kommunikasjon med kommunestyret. Dette burde i så fall komme frem gjennom dokumentenes oppbygging. Det neste utgangspunktet vil dermed være om dokumentene fra kommunestyret gjenspeiler denne delen av timeglassmodellen.

På de tre kommunestyremøtene som har vært mest relevante i casen var det fem som møtte fra administrasjonen, inkludert kommunedirektøren. Det vil derfor være naturlig at forslag og formuleringer også ble rettet mot de andre medlemmene av administrasjonen, og ikke bare kommunedirektøren. Større henvendelser bør kanskje også rettes mot administrasjonen i sin helhet, ettersom når administrasjonen kommer med sine anbefalinger står det ikke at bare

*kommunedirektøren anbefaler*, det står at *administrasjonen anbefaler* (NK5 & NK6, 2020). Dette er fordi saksfremlegget fra administrasjonen er utarbeidet av en annen ansatt, i dette tilfellet stabssjefen innenfor plan og strategi i kommunen. Kommunedirektøren bistår med sin signatur og presenterer dokumentet for kommunestyret. Presentasjonen av dokumentet kan dermed vurderes som et ledd i timeglassmodellen, hvor kommunedirektøren kommuniserer direkte til ordføreren om administrasjonens anliggender.

Den senere behandlingen i de tre relevante kommunestyremøtene styrker dette inntrykket gjennom sine formuleringer og ordlegginger. I møteprotokollen fra kommunestyremøtet den 5. november 2019 ble ordet *administrasjonen* kun benyttet i én sammenheng, mens ordet *rådmann* ble benyttet over et dusin ganger i diverse sammenhenger (NK2, 2019).

Formuleringen som ble benyttet flest ganger var *rådmannens forslag*. En betegnelse som i stor grad setter resten av administrasjonen til side. Dette er spesielt interessant med tanke på at saksfremleggene originalt betegner forslagene som *administrasjonen anbefaler*. Den øvrige ordbruken i dokumentene er i stor grad relatert til at kommunedirektøren skal påse, utarbeide og forberede ulike kommunale oppgaver. Disse formuleringene er i stor grad oppfordringer til administrasjonen om å utføre forskjellige oppgaver, men formuleringene går alle gjennom kommunedirektøren. Dette er ikke ulikt hvordan timeglassmodellen kunne vært benyttet til å beskrive situasjonen, og er et funn som støtter oppunder dens tilstedeværelse i saken.

I møteprotokollene fra kommunestyret 5. mai og 30. juni 2020 ble den bevisste ordleggingen videreført (NK4 & NK9, 2020). Ordet *administrasjonen* ble kun benyttet én gang over de to møtene i et tilleggsforslag, mens *rådmannens forslag* fortsatte som den foretrukne formuleringen. Ettersom protokollfører i alle disse møtene var et medlem av administrasjonen er det svært sannsynlig at formuleringene er basert på det som faktisk er sagt og skrevet, og ikke et resultat av referentens personlige syn. Ordføreren har signert nederst på protokollene, og fullfører dermed kommunikasjonen mellom de folkevalgte og administrasjonen. Ettersom saksfremleggene fra administrasjonen er signert av kommunedirektøren og møteprotokollene er signert av ordføreren, tyder dokumentene på kommunikasjon lik den i timeglassmodellen.

Tekstens utforming og bruken av bestemte ord er viktige deler av dokumentanalyse, men en faktor som kan gi enda mer informasjon er analyse av utvalgte utdrag fra teksten. Som nevnt tidligere kan møtereferatene virke maskinelle, mens saksfremleggene og aktuelle sitater har større potensiale for analysemomenter. I dette enstemmige utspillet fra styringsgruppa i kommunestyremøtet den 30. juni 2020 kommer det frem klare tegn på argumentasjon: «Det

viser seg at kommunestyrets tidligere vedtak ikke er fulgt opp på en tilfredsstillende måte, ved at Rådmannen tilsidesetter deler av opprinnelig bestilling og endringer som styringsgruppen har vedtatt enstemmig». (NK9, 2020, s. 5) Denne ordleggingen er interessant på flere grunnlag: Den peker ut kommunedirektøren som representant for administrasjonen, og fremstiller dem som en motpart til styringsgruppas vedtak. Ettersom byggeprosjektene ikke er påbegynt på dette tidspunktet, og administrasjonens anbefalinger kun forblir anbefalinger, er dette en ordlegging som klart viser formannskapetets synspunkt i saken, og gir flere analysemomenter til vurdering.

Dette utspillet var begynnelsen på slutten for samarbeidet i Nannestad kommune, ettersom formannskapet tok over som prosjektansvarlig direkte i etterkant. Dette var en stor avgjørelse å ta, ettersom endringen av prosjektansvarlig førte til mye ekstraarbeid på dette sene stadiet i prosjektet. Utspillet antyder da at kommunestyret foretrekker dette ekstraarbeidet fremfor å la kommunedirektøren fortsette arbeidet som prosjektansvarlig. Mer enn noe annet viser avgjørelsen et skille mellom de folkevalgte og administrasjonen og setter dem på hver sin side i konflikten. Det er lite som tyder på utbredt kommunikasjon mellom partene i denne prosessen, da det ville vært ønskelig for begge parter å unngå denne arbeidsforskyvingen. De eneste som tydelig sto frem var kommunedirektøren, og formannskapet anført av ordføreren.

Det som gjør dette utspillet så interessant for problemstillingen er at det ble fremmet av nettopp formannskapet med ordførerens signatur nederst på arket, og at det ble formulert på en slik måte at kommunedirektøren var den åpenbare mottakeren. Utspillet blir et eksempel på en tydelig kommunikasjonskanal mellom ordføreren og kommunedirektøren. Språket som benyttes i utspillet kan også anses som helt spesielt. Innen diskursteori er det et stort fokus på å undersøke hvorfor spesifikke ord og formuleringer blir valgt, og hvilken logikk som ligger bak valgene (Fuglsang et al., 2018, s. 463). Utspillet benytter en ganske hard ordbruk, hvor det ikke skal foreligge noen tvil rundt forfatterens mening. Innledningen med ordlyden: *Det viser seg [...]* tyder også på at forfatteren ikke er overrasket over utviklingen, men at den heller var noe forfatteren forventet kunne skje. Forfatteren vil i praksis være ordføreren selv, ettersom utspillet kommer fra en gruppe han leder, og hans signatur står nederst på arket.

Ordføreren oppfattet at vedtaket fra styringsgruppa ikke ble utført på en *tilfredsstillende måte*. For å finne logikken bak dette harde ordvalget til ordføreren trenger vi kun å se tilbake på intervjuet han ga i lokalavisen i etterkant av kommunedirektørens avgang i juli 2020 (Skyrud, 2020). Ordføreren hadde fokuset på å *ivareta tjenestene til innbyggerne*. Det var

bakgrunnen for både utspillet og formuleringen. Å argumentere for fellesskapets beste er en typisk måte å formulere seg på i politikken, og er også en vanlig formulering som kan analyseres gjennom diskursteorier. Fellesskapets beste er et paradoks, da enhver avgjørelse vil berøre innbyggerne ulikt. De politiske beslutningene må derfor analyseres mer konkret (Fuglsang et al., 2018, s. 455), og bakgrunnen for den enkelte avgjørelse må vurderes ut ifra de faktiske konsekvensene.

I dette tilfellet var det konkrete målet bak utspillet å få endret ansvaret for prosjektet fra kommunedirektøren til styringsgruppa. Dette ble enstemmig oppnådd i kommunestyret. Bakgrunnen for endringen var uenigheter i utformingen av kommunehuset og svømmehallen. Administrasjonen vurderte rimeligere tiltak, mens styringsgruppa vurderte tiltak som ville gi flere og bedre tjenester til innbyggerne. Den konkrete logikken bak utspillet ligger i dette hendelsesforløpet. Enten var logikken å unngå negative tilbakemeldinger dersom byggeprosjektene ble ansett som for enkle i utførelsen, eller så var logikken et ønske om å etterlate seg flottare bygg som et slags ettermæle for politikerne. Dette blir uansett bare spekulasjon, og den faktiske konkrete årsaken kan være både mer eller mindre komplisert enn dette.

Faktum er at utspillet ble gitt, og resultatet var at kommunedirektøren gikk av noen dager senere. Som representant for administrasjonen ble kommunedirektøren spesifikt nevnt i utspillet og ble på mange måter en syndebukk slik at de resterende partene kunne fortsette. Den øvrige administrasjonen ble spart for noen videre større konsekvenser, og prosjektene fortsatte som planlagt. Gjennom denne analysen har det nå blitt fremmet flere ulike momenter som kan tyde på at timeglassmodellen har hatt en viss innflytelse over Nannestad kommune gjennom disse prosjektene. Omfanget av innflytelsen, hvilken form den tok og hvorvidt den førte til noen konkrete utfordringer, er derimot fortsatt usikkert. Dette fører oss videre til neste delkapittel som skal utforske den andre delen av problemstillingen.

## **5.2. Eventuelle utfordringer som følger av timeglassmodellen i Nannestad kommune**

Når en skal vurdere timeglassmodellens innflytelse og konsekvenser er det viktig å vurdere hvilken form den tar. Kommer timeglassmodellen frem i praksis eller er den en etterlevning av institusjonaliseringen av norsk kommunal sektor på 90-tallet? Institusjonalisering kan defineres som prosessen å utvikle regler og prosedyrer med det formål å påvirke menneskelig samhandling (Keman, 2017). Å se på timeglassmodellen som en samling gjenlevende institusjonelle normer kan være en mulig konklusjon, siden den norske modellen for samspillet mellom administrasjon og politikk naturlig fører til mindre kontakt mellom partene

(Lo & Vabo, 2020, s. 72). Med institusjonelle normer henvises her til de lover og regler som ble innført i forbindelse med kommuneloven i 1992. Som tidligere nevnt var hovedtrekkene: Innførelsen av kommunedirektøren som øverste sjef for administrasjonen og KS som benyttet timeglassmodellen til å forklare endringene loven medførte. Denne tankegangen bygger dermed på at timeglassmodellens innflytelse i stor grad kan være bundet til en institusjonell tankegang, hvor bruken er knyttet mer opp mot tradisjoner enn aktivt bruk.

Denne teorien kan forklare noen av punktene drøftet i forrige delkapittel, slik som ordvalg og formuleringer. For eksempel kan den hyppige bruken av kommunedirektør fremfor å nevne administrasjonen samlet, være en konsekvens av ordlyden i kommuneloven. Både versjonen fra 1992 og den nye fra 2018 utpeker kommunedirektøren som leder for administrasjonen. Dette kan ha vært nok innflytelse til at de folkevalgte refererte til administrasjonen gjennom tittelen til deres øverste leder: Kommunedirektøren. Som nevnt er loven mer fleksibel enn timeglassmodellen, og ordvalget kan også ha hentet inspirasjon fra kommunikasjonskanalene som ble skildret i modellen. Dersom timeglassmodellen kun er gjeldende på et institusjonelt plan, vil den fortsatt kunne ha alvorlige konsekvenser for samarbeidet i kommunal sektor.

Ved en gjennomgang av casen er det åpenbart at den største konsekvensen er avskjedigelsen til kommunedirektøren. En beslutning som kostet Nannestad kommune mye tid, penger og ressurser. Spørsmålet blir hva sammenhengen er mellom timeglassmodellen som institusjon og avgangen til kommunedirektøren. Essensen av timeglassmodellen er at administrasjonen kun får én stemme overfor politikerne, gjennom kommunedirektøren (Lo & Vabo, 2020, s. 64). Med andre ord *kjenner ikke* politikerne noen andre medlemmer av administrasjonen. En slik situasjon kan føre til at kommunedirektøren blir syndebukk for potensielle administrative feil i politikernes øyne. Dersom noe går galt i prosjektet er det en enkel løsning å avskjedige kommunedirektøren. Både for at samarbeidet internt i prosjektet blir bedre, men også slik at innbyggerne i kommunen oppfatter at prosjektet er under arbeid og på vei fremover.

I denne casen var hendelsesforløpet tilnærmet lik en slik fremstilling. Tidspunktet for kommunedirektørens avskjed, koblet sammen med aviskommentarene fra ordføreren i ettertid (Skyrud, 2020), tegner et bilde av en kommunedirektør som forlater sin posisjon på vegne av administrasjonen. Med andre ord en syndebukk som ofres for prosjektets videre drift. En slik ofring ville ikke vært mulig uten den institusjonaliserte rollen kommunedirektøren har i den norske kommuneadministrasjonsmodellen. En slik problemstilling ligger innenfor hvordan timeglassmodellen visualiserer kommunikasjonen og samhandlingen mellom de folkevalgte

og administrasjonen i norske kommuner. Institusjonaliseringen av administrasjonssjefen og hans rolle er dermed en av de konkrete utfordringene som følger av timeglassmodellen.

Det blir derimot noe ufullstendig å kun vurdere den institusjonaliserte fremstillingen av timeglassmodellen. Dersom det praktiske hendelsesforløpet lå nærmere tannhjulsmodellen og dens vedvarende kontakt, ville utfordringene blitt løst på en annen måte. I alle sammenhenger er arbeidsfordelingen mellom administrasjon og politikk avhengig av gjensidig dialog og tillit (Lo & Vabo, 2020, s. 85). Hvordan dette forholdet er, vil i praksis vise om kommunen er nærmere sammenlignbar med timeglassmodellen eller tannhjulsmodellen. Forholdet i denne casen, Nannestad kommune, er i stor grad basert på en folkevalgt del og en administrativ del som er uenige i prosjektets gjennomføring. Dersom samarbeidet hadde gjensidig tillit og dialog i flere faser, ville det blitt gjort forsøk på å bli enige i forkant av den endelige avstemmingen. Det kommer ikke frem noen tegn på en slik forsøkt forsoning.

Kommunedirektøren var til stede på alle møtene i styringsgruppa frem til presentasjonen av endringene i kommunestyret den 30. juni 2020. I referatene fra disse møtene kommer det ikke frem dissens rundt forslagene. Administrasjonen leverer allikevel sin fremstilling, som er uenig i flere av styringsgruppas vedtak. Et slikt hendelsesforløp tyder ikke på kontinuerlig dialog mellom ulike deler av administrasjonen og de folkevalgte. Tvert imot er det nok en gang kommunedirektøren som mottar informasjon fra ordførerens gruppe, utarbeider et motsvar med administrasjonen og signerer nederst på arket. Akkurat slik timeglassmodellen beskriver. Også i denne praktiske tilnærmingen fremkommer det liten tvil om at timeglassmodellen har en viss innflytelse på politikkkutformingene i Nannestad kommune. Denne manglende kommunikasjonen kan fremstilles som enda en utfordring som er direkte relatert til timeglassmodellen og dens tilstedeværelse i praksis.

Som et foreløpig utgangspunkt tyder mye på at timeglassmodellen gjør seg gjeldende i styringsprosessene i Nannestad kommune, både i praksis og som en direkte konsekvens av institusjonaliseringen av rollen som administrasjonssjef. Utfordringene dette medfører har gått utover kommunedirektørens stilling og vært medvirkende til rolleendringen i prosjektet. Kommunikasjonen internt i kommunen har også hatt utfordringer som følge av modellen, selv om det er lite sannsynlig at timeglasset har vært helt tett (Lo & Vabo, 2020, s. 78). Det som har ligget igjen har derimot vært direkte medvirkende for fremgangsmåten i kommunens prosjekter. Avslutningsvis understrekes det at denne konklusjonen er forbeholdt situasjonen i Nannestad kommune. Den kan ikke nødvendigvis benyttes som fasit i andre kommuner. Som

nevnt vil utfallene i stor grad være tilknyttet den individuelle kommunens forhold mellom administrasjon og politikk, samt mengden dialog og tillit. For å øke beslutningsgrunnlaget vil derfor timeglassmodellens tilstedeværelse i Skedsmo kommune bli analysert på lik måte.

### **5.3. Tilstedeværelsen av timeglassmodellen i Skedsmo kommune**

Grunnet studiens kvalitative fremgangsmåte er det nødvendig å se på flere eksempler for å vurdere funnene i et større perspektiv. Funnene i Nannestad kommune var mangfoldige og illustrerte én mulig fremstilling av timeglassmodellen. Nå blir spørsmålet om tilstedeværelsen og konsekvensene blir like, annerledes eller kanskje bortfaller helt i den andre casen. Uansett hva funnene blir, vil det gi et sammenligningsgrunnlag og føre til studiens endelige utfall i neste kapittel. For å vurdere timeglassmodellens tilstedeværelse i Skedsmo kommune vil det igjen være nødvendig å undersøke hvordan prosjektet var organisert. Den enkleste måten å beskrive rollefordelingen mellom politikk og administrasjon i denne casen ville vært å se på den som ikke-eksisterende. Prosjektet ble gjennomført med et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. Ikke ulikt Wilsons ideal hvor politikerne bestemte retningen, mens administrasjonen fikk friheten til å utføre arbeidet etter eget ønske (Willumsen, 2015, s. 199).

Timeglassmodellen representerer i stor grad skillet mellom politikk og administrasjon, med det unntaket som er kommunikasjonen mellom ordføreren og kommunedirektøren (Lo & Vabo, 2020, s. 72). Dermed vil et skille mellom politikk og administrasjon tyde på timeglassmodellens tilstedeværelse i større grad. I denne casen er det flere eksempler som peker på et mulig skille i prosjektet: Prosjektet begynte med en bestilling fra kommunestyret om å effektivisere arealbruken på rådhuset. Administrasjonens forslag var at kommunedirektøren skulle iverksette et prosjekt for å gjøre nettopp dette (SK1, 2017, s. 2). Deretter, over et år senere, fremmer administrasjonen et nytt forslag om å ombygge deler av rådhuset for over kr 20 millioner. Dette ble gjort uten noe nytt politisk vedtak som etterspurte en ombygging (SK2, 2018, s. 2).

Administrasjonen hadde full kontroll over prosjektet og bestemte selv å innlemme det i kommunesammenslåingsprosjektet. Kommunestyret ble først i ettertid, i forbindelse med innvilgelse av mer midler til prosjektet, varslet om budsjettsprekken. Det står klart i saksfremlegget at beslutningene ble tatt uten politisk forankring (SK3, 2019, s. 3). Disse punktene ble også trukket frem i revisjonsrapporten, som spesielt satt spørsmålsteget ved den manglende dokumenteringen knyttet til beslutninger i prosjektet (Romerike Revisjon, 2020, s. 16). Det står i kommunens reglement at beslutninger om endringer skal dokumenteres og



arkiveres. Samt at alle endringer med budsjettmessig virkning skal tas opp til ny beslutning hos de folkevalgte. Dette ble ikke gjort, og viser til et klart skille mellom politikk og administrasjon i prosjektet.

Organiseringen av prosjektet var dermed fullstendig bestemt av administrasjonen. De fire gangene saken var oppe i kommunestyret ble saken enstemmig vedtatt uten noen innsigelser av betydning. Dette hendelsesforløpet har flere fellestrekk med en bestiller-utførermodell, selv om bestilleren i denne casen ikke har detaljstyrt utførelsen. KS definerer en slik modell som *et formelt skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon* (KS, 2004, s. 9). Selv om skillet ikke er formelt, er det flere ting som tyder på separasjon mellom fasene i prosjektet. Dette kan igjen sammenlignes med et formelt partnerskap i samstyringslitteraturen. I et iverksettende formelt partnerskap stiller en part ressurser til disposisjon slik at den andre parten kan fylle et konkret behov eller rette et konkret problem (Røiseland & Vabo, 2016, s. 126). I denne casen vil det konkrete behovet være effektiviseringen av lokalene i rådhuset, og ressursene som stilles til disposisjon være finansieringen gjennom gjentatte bevilgninger fra et enstemmig kommunestyre.

I en slik organisering blir kommunestyret fremstilt som en slags investor som kun bidrar med midler til prosjektets gjennomførelse. Det var administrasjonen som valgte å bruke arkitekten fra sammenslåingsprosjektet til å tegne den nye rådhusfløyen (SK2, 2018, s. 3). Det var også administrasjonen som valgte å endre arkitekt midtveis i prosjektet, etter å ha vært utilfreds med utformingen underveis (SK3, 2019). En avgjørelse som i etterkant ble beskrevet som svært kostnadsdrivende i revisjonsrapporten (Romerike Revisjon, 2020, s. 32). Den originale bevilgningen på kr 22,3 millioner ble heller ikke lagt inn i kommunens budsjett etter administrasjonens ønske (SK2, 2018, s. 5). Det er med andre ord ingen tvil om at administrasjonen hadde kontroll på hvordan prosjektet skulle utføres, uten noen nevneverdig innblanding fra de folkevalgte.

Nå som det er slått fast at administrasjonen i stor grad bestemte over prosjektets organisering, må det vurderes om dette er et tegn på timeglassmodellens tilstedeværelse. Skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen er helt åpenbart en viktig del av timeglassmodellen, men den forutsetter også at kommunikasjonen foregår mellom kommunedirektøren og ordføreren, som representanter for hver sin del av kommuneledelsen. Det blir derfor nødvendig å gjennomgå hvordan dokumentene skildrer henholdsvis kommunedirektøren og ordføreren, og deres posisjon ovenfor hverandre. I denne casen er det veldig få dokumenter fra de folkevalgte,

hovedsakelig på grunn av deres manglende innblanding i prosjektet. Det vil derfor legges mer vekt på saksfremleggene fra administrasjonen, og på medias intervjuer med politikerne i etterkant.

Det første en legger merke til i saksfremleggene til administrasjonen i Skedsmo kommune, er bruken av ordet *rådmann*. Tidligere ble det nevnt at dokumentene fremsto som mer muntlige og fortellende enn forventet. Årsaken til dette henger i stor grad sammen med hvordan ordet *rådmann* blir benyttet i teksten. Ordbruk som: *Rådmannen vil derfor, rådmannen peker på* og *rådmannen vil ikke* er eksempler på hvordan ordet blir brukt i ett av saksfremleggene (SK2, 2018). Det oppfattes som at alt kommunedirektøren foretar seg blir beskrevet i detalj i saksfremleggene. Det er derimot svært sannsynlig at kommunedirektøren ikke utførte alle oppgavene som blir beskrevet, men at heller medlemmer av administrasjonen var delaktige. Det er derfor interessant at administrasjonens egne saksfremlegg ikke inkluderer en eneste benevnelse av administrasjonen samlet, men heller alltid refererer til kommunedirektøren.

Det er tydelig at kommunedirektøren gjennom saksfremleggene opptrer som en representant for administrasjonen. Dette poengteres videre ved at det øverst på arkene står: *Rådmannens forslag til vedtak*, og ikke *administrasjonens forslag til vedtak*. I tillegg er det kun kommunedirektørens navn som står signert nederst i saksfremlegget (SK4, 2019). Representantrollen til kommunedirektøren blir også benyttet av de folkevalgte, selv om kommunestyret kun gjentar vedtaksteksten til administrasjon. For eksempel i kontrollutvalget, som er et organ bestående av politikere, blir ordet *kommunedirektøren* benyttet fremfor ordet *administrasjonen* (SK5, 2020, s. 3). Kontrollutvalget diskuterte saken i etterkant av budsjettsprekken, og mente at kommunedirektøren skulle følge opp funnene og sørge for at slike avvik ikke skjedde igjen. Det var derimot ingen benevnelse av den resterende administrasjonen i saksdokumentene.

I tiden etter at budsjettsprekken var avdekket, ble det gjort flere intervjuer med folkevalgte som videre poengterte kommunedirektørens rolle som representant. Gruppelederen for Skedsmos nest største politiske parti ga uttalelsen: «Jeg mener at rådmannen har et særlig ansvar for å følge opp og organisere slike byggeprosjekter. Vi forventer at vi har en rådmann som følger opp [...]». (Løkstad, 2019). Uttalelsen slår fast at kommunedirektøren ikke bare bør følge opp kommunale byggeprosjekter, men også aktivt delta i organiseringen av dem. Dette er i tråd med kommunedirektørens oppfattelse av egen rolle fra rådmannsundersøkelsen i 2013, hvor det å styre og koordinere det daglige arbeidet slik at det blir mest mulig effektivt, ble ansett som den nest viktigste oppgaven stillingen innebar (Willumsen et al., 2014, s. 10).

Det interessante med denne delte oppfatningen er at kommunedirektørens stilling er svært omfattende, noe som fører til at andre deler av administrasjonen må bistå med detaljstyring av prosjektene. Dette ble også poengtert av den assisterende revisjonssjefen i forbindelse med utgivelsen av revisjonsrapporten: «Det vil alltid være kommunedirektøren som har det øverste ansvaret, men mer konkret er det kommunens eiendomssjef som er ansvarlig for prosjekter som dette». (Bergerud, 2020b). Sett fra utsiden ville det derfor vært naturlig å spørre eiendomssjefen om hvorfor prosjektet endte som det gjorde, men i stedet var det kun kommunedirektøren som igjen ble trukket frem som administrasjonens representant. Som representant vil kommunedirektøren være et naturlig kontaktpunkt for de folkevalgte, slik timeglassmodellen illustrerer. Hvorvidt ordføreren har samme posisjon, er derimot uklart.

Det er lite som tyder på at ordføreren fungerte som en representant for de folkevalgte i denne casen. Dette skyldes i all hovedsak den manglende innblanding fra de folkevalgte gjennom prosjektets utførelse. Det blir derfor ikke dekkende at kommunikasjonen foregikk mellom ordføreren og kommunedirektøren, når det tilsynelatende ikke ble kommunisert noe som helst gjennom prosjektet. Hvis vi ser tilbake på hvordan timeglassmodellen defineres, så er det slik at behovet for å kontakte andre enn ordføreren og kommunedirektøren bortfaller (Lo & Vabo, 2020, s. 72). Dette er fordi de selv skal ta initiativet til å formidle nødvendig informasjon til den andre parten. Som nevnt forutsetter timeglassmodellen tillit. Tillit til at alvorlige avvik blir tatt opp i kommunestyret eller formannskapet ved behov (Willumsen, 2015, s. 204). Det blir da opp til den enkelte kommunedirektør eller ordfører hvorvidt avviket skal rapporteres.

Timeglassmodellen er først og fremst basert på skillet mellom administrasjon og politikk. Det kan dermed argumenteres for at manglende kommunikasjon fortsatt er et tegn på modellens tilstedeværelse. Dette vil da avhenge av årsakene bak den manglende kommunikasjonen. Tid har flere ganger blitt trukket frem som den kritiske faktoren i prosjektet, og det som har hatt mest innflytelse på avgjørelsene. I et intervju bekreftet kommunedirektøren at kostnadene ikke ble beregnet godt nok, fordi de «ønsket å bli ferdig så fort som mulig» (Løkstad, 2019). Dette ønsket stammer sannsynligvis fra de korte tidsfristene som følger sammenslåingen. Samtidig er det flere tegn på at andre faktorer også spiller inn i avgjørelsene. Hovedsakelig de store endringene som ble gjort underveis i prosjektet, så hvorfor ville administrasjonen utføre slike kostbare og tidkrevende endringer, hvis tid var den begrensende faktoren i prosjektet?

Byttet av arkitekt midtveis i prosjektet ble begrunnet med at den valgte løsningen ble vurdert som *utilfredsstillende*. Dette for at prosjektet skulle «fremstå med høye kvaliteter og fungere

som et utstillingsvindu» (SK3, 2019, s. 3). Utilfredsstillende er et hardt ordvalg som definerer løsningen som mangelfull og samtidig viser klar misnøye fra avsenderen. Løsningen var derimot ikke mangelfull fordi den ikke var gjennomførbar, men fordi den ikke hadde høy nok kvalitet i forhold til ambisjonene fra administrasjonen. På grunn av misnøyen fikk prosjektet altså en merkostnad på kr 4,5 millioner, og omprosjekteringen førte til ytterligere tidsbruk i prosjektet (Romerike Revisjon, 2020, s. 32). Kommunedirektøren svarte ikke på hvorfor administrasjonen hadde formulert seg slik de gjorde i saksfremleggene, men den påtroppende kommunedirektøren i Lillestrøm kommune uttalte: «Det ble sett som viktig å vise hvilke muligheter som fantes med tanke på framtidig effektivisering av rådhuslokalene» (Bergerud, 2020b).

Tid var dermed ikke den eneste viktige faktoren for prosjektets gjennomførelse. Det ble også vurdert som kritisk at prosjektet skulle være et forbilde for fremtidig utforming av rådhuset, med lokaler av høy kvalitet. Dette er en avgjørelse som ble gjort uten forankring blant de folkevalgte, men hvorvidt det har sammenheng med mangelen på kommunikasjon fremstår usikkert. Det kan spekuleres at administrasjonen hadde et høyere ambisjonsnivå tilknyttet lokalens utforming sammenlignet med politikerne, siden det tross alt var kommunalt ansatte som skulle benytte det nye arealet. Dette blir derimot ren spekulasjon, og kan ikke anses som håndfast. Faktum er at administrasjonen brøt med kommunens finansreglement som klart sier at prosjekter skal ha månedlige rapporter til de folkevalgte, og oppfølging tilknyttet fremdrift, kvalitet og økonomi (Romerike Revisjon, 2020, s. 39).

Uansett hovedårsak er det tydelig at både tid og ambisjoner var delaktige i den manglende kommunikasjonen gjennom prosjektet. Dette førte til et skarpt skille mellom de folkevalgte og administrasjonen i denne casen, og tyder på at timeglassmodellen var tilstedeværende i nevneverdig grad gjennom prosjektet. I hvert fall i større grad enn tannhjulsmodellen, som krever vedvarende samspill for å holde seg gjeldende. Et samspill som etter alt å dømme ikke var gjeldende gjennom dette prosjektet. Hvorvidt timeglassmodellen faktisk var delaktig i prosjektets utfordringer eller om den kun forble i kulissene, vil nå vurderes i neste delkapittel.

#### **5.4. Eventuelle utfordringer som følger av timeglassmodellen i Skedsmo kommune**

Eventuelle utfordringer som stammer fra timeglassmodellen i Skedsmo kommune vil være tilknyttet institusjonalisering. Dette er fordi det i praksis ikke forekom noen særlig grad av kommunikasjon. Det vil derfor være svært krevende å trekke konklusjoner med bakgrunn i praktiske forhold som tilsynelatende ikke fant sted. I Skedsmo kommune hadde de et finans-

reglement som var gjeldende under prosjektet, sist vedtatt den 11. september 2013. Dette reglementet er tydelig på at prosjektansvarlig skulle gi månedlige rapporter til de folkevalgte i kommunen. Denne regelen er direkte motstridende til hvordan timeglassmodellen illustrerer kommunikasjonen, ettersom kommunedirektøren ikke er den prosjektansvarlige. Rapportene vil nødvendigvis også bli gitt utenom en formell setting som kommunestyremøtene, ettersom det ofte er mer enn en måned mellom møtene. Reglementet ble uansett ikke fulgt i prosjektet, og rapportene uteble. Dette til fordel for et hendelsesforløp tilsvarende timeglassmodellen.

Finansreglementet i kommunen hadde vært gjeldende i flere år. Det var kun en liten justering som ble vedtatt i 2013. Det er derfor tenkelig at et slikt reglement kunne blitt institusjonalisert i kommunen over tid. I samfunnsvitenskapen kan institusjonaliseringen av nye regelverk for eksempel defineres på følgende måte: Først blir et nytt ideal for organisasjonen introdusert. Deretter vil det naturlig utvikles nye fremgangsmåter og metoder basert på det nye idealet. Det er først når idealet blir internalisert at institusjonalisering har funnet sted. Det vil si at det objektive, som består av de nye fremgangsmåtene og metodene, blir subjektivisert og blir en naturlig del av individets utførelse av arbeidet (Dambrin et al., 2007, s. 178). Bare det faktum at finansreglementet ble brutt tyder på at det ikke var blitt fullstendig institusjonalisert.

Dette bringer oss tilbake til timeglassmodellen, som gjennom prosjektet ble valgt fremfor finansreglementet til kommunen. Dette var selvfølgelig ikke et aktivt valg, som ble foretatt fordi kommunedirektøren og den prosjektansvarlige ønsket å følge timeglassmodellen. Det var heller et valg som ble tatt på et annet grunnlag, som for eksempel de korte tidsfristene til prosjektet. Antakelsen blir heller at institusjonaliseringen av timeglassmodellen gjorde valget mulig. Nettopp fordi skillet mellom administrasjon og politikk står sterkt i norske kommuner, blir det enklere å velge en løsning uten noe særlig kommunikasjon. Dette kan også forsterkes ved det faktum at kommunedirektører ofte foretrekker en ryddig distanse med ordføreren, og ønsker lite innblanding direkte i administrasjonens oppgaver (Willumsen, 2015, s. 208).

Kommunedirektøren var ikke prosjektansvarlig i denne casen, men han hadde kjennskap til endringene som ble gjort underveis i prosjektet (SK3, 2019, s. 2). Selv om kostnadsbildet ikke kom tydelig frem før gjennomgangen av fakturagrunnlaget i etterkant av prosjektet (SK4, 2019, s. 3), så ville det vært grovt uaktsomt av kommunedirektøren å ikke forstå at endring av arkitekt, den korte stansen i byggingen, og endringen av ventilasjonsanlegget ville føre til økte kostnader. Det ble derfor tatt et valg om å ikke informere de folkevalgte i kommunen. Årsaken til valget kan ha vært mangfoldig, men etter all sannsynlighet var

timeglassmodellens innflytelse også en del av grunnlaget for avgjørelsen. Mangelen på kommunikasjon er derfor en utfordring som delvis stammer fra institusjonaliseringen av timeglassmodellen i Skedsmo kommune.

Omfanget av den manglende kommunikasjonen mellom administrasjonen og de folkevalgte kommer frem i senere intervjuer. Den påtroppende ordføreren i Lillestrøm kommune beskrev situasjonen slik: «Hadde vi hatt kjennskap til hvor ille det var, hadde politikken stilt flere spørsmål på et tidligere tidspunkt» (Bergerud, 2020a). Politikerne kjente ikke til omfanget av manglene i prosjektet, fordi de ikke var blitt informert av administrasjonen. I rapporten fra revisjonen kommer det også frem at flere av de viktigste valgene i prosjektet ble tatt utenom de planlagte produksjonsmøtene, men heller over telefon og epost (Romerike Revisjon, 2020, s. 27). Dette førte til at mange av de store valgene i prosjektet ble utført uten dokumentasjon i form av referater eller andre dokumenter. Dette ble en stor kommunikasjonsutfordring for de folkevalgte, både gjennom prosjektet og når det skulle kontrolleres etter ferdigstilling.

Ved manglende kommunikasjonen er det enklere for en av partene å ta beslutninger fordi man da ikke behøver å rådføre seg med den andre parten. Som tidligere nevnt ble arkitekten i prosjektet byttet ut, blant annet fordi den nye fløyen skulle fungere som et *utstillingsvindu*. Denne avgjørelsen ble foretatt muntlig mellom prosjektsjefen og administrasjonen. I et intervju med prosjektsjefen blir det bekreftet at både endringen av arkitekt og stanset i byggingen ble videreformidlet muntlig, samtidig som kostnadsrammen i prosjektet ble opprettholdt. Økonomi var ikke en del av diskusjonen, og prosjektsjefen tok det heller ikke opp skriftlig siden det ble oppfattet som en direkte beslutning fra oppdragsgiveren (Romerike Revisjon, 2020, s. 19). Prosjektsjefen omtalte i ettertid samtalen slik: «Inkonsekvent kommunikasjon som det er vanskelig å forholde seg til».

Oppdragsgiver i prosjektet er kommunestyret, ettersom de ga vedtaket for å ombygge fløyen. Prosjektsjefen har inntrykket at beslutningene i prosjektet blir tatt av kommunestyret, men sannheten er at administrasjonen står bak. Dette er en form for misledende kommunikasjon med det formål å oppnå noe konkret. Et inntrykk som forsterkes av at beslutningene ble formidlet muntlig. Som tidligere nevnt har administrasjonen vært åpen om deres ambisjoner i prosjektet og det kan virke som denne fremgangsmåten hadde som formål om å gjøre lokalene penere enn budsjettet tilsa, uten politisk forankring. Dette blir igjen ren spekulasjon, men det forsøker å forklare den tilsynelatende misledende kommunikasjonen med prosjektledelsen. Uansett blir det en utfordring for prosjektet at partene får friere tøyler til å utføre sin

egen agenda, uten å rådføre seg med den andre parten. En utfordring som i stor grad stemmer overens med timeglassmodellens fremstilling av forholdet mellom politikk og administrasjon.

## **6. Resultater: Sammenfatning og veien for videre forskning**

I begge av studiens to caser er det funnet spor av timeglassmodellens tilstedeværelse.

Relasjonen mellom administrasjonen og de folkevalgte har derimot vært svært ulik i de to casene, og spesielt i ledelsen av prosjektene. Forskning har pekt ut fire ulike hovedformer for relasjonen mellom politikk og administrasjon: Dominans fra en av partene, avstandspreget og regulert, eller samlet ledelse (Mouritzen & Svava, 2002, 7). I de to casene er det tydelige eksempler på at hver part utøver dominans i sine prosjekter. I Nannestad kommune ble alle avgjørelser tatt av de folkevalgte, som detaljstyrte prosjektet. Ordføreren var leder for styringsgruppa i prosjektet og gjorde seg også til prosjektansvarlig når uenighetene i prosjektet kom frem. Helt tydelige eksempler på relasjonstype 1, ordførerdominans. Dette er også den relasjonstypen kommunedirektører liker minst (Willumsen, 2015, s. 200), noe som indirekte kan ha bidratt til konflikten i casen. En konflikt som endte med kommunedirektørens avgang.

I Skedsmo kommune ble derimot alle avgjørelsene tatt av administrasjonen, og de folkevalgte fikk tilnærmet ingen informasjon om prosjektets fremgang. Mangelen på kommunikasjon var en bevist beslutning av kommunedirektøren for å gjennomføre prosjektet slik de ønsket, uten innblanding fra kommunestyret. Dette er typiske trekk fra relasjonstype 2, kommunedirektørdominans. Timeglassmodellen i sin tiltenkte form skal åpenbart føre til den ryddige og mer distansepregede relasjonstype 3, hvor partene har et atskilt og profesjonelt forhold. Dette kan betegnes som ryddighetsrelasjonen, og er en av flere mulige tolkninger av timeglassmodellen (Willumsen, 2015, s. 209). Hvis en derimot bryter ned timeglassmodellen, og vurderer hvilke forutsetninger den bygger på, så er det hovedsakelig to kriterier som definerer den: Skillet mellom administrasjon og politikk, og at all dialog går via ordføreren og kommunedirektøren.

### **6.1. Timeglassmodellens kriterier**

For å forstå viktigheten av kriteriene må det gjøres klart hvorfor de først oppsto. Behovet for å skille de to partene stammet fra ønsket om å legitimere det representative demokratiet. Det skulle være tydelig at politikerne bedrev politikken, uten innblanding fra administrasjonen (Lo & Vabo, 2020, s. 73). Meningen var at kommunikasjonskanalen mellom ordføreren og kommunedirektøren skulle vise dette skillet, gjennom godt dokumentert kommunikasjon. I begge casene som er gjennomgått i denne studien har de to kriteriene blitt argumentert som

oppfylt, uavhengig av om relasjonen oppfattes som type 1 eller 2. Nå bør det åpenbart nevnes at funnene tilknyttet relasjonstype kun gjelder for prosjektene som er gjennomgått, og ikke nødvendigvis gjenspeiler kommunene som helhet. Skillet mellom administrasjon og politikk argumenteres som tilstedeværende i begge casene, men fremkommer svært ulikt.

I Nannestad kommune kommer skillet klart frem i behandlingen av prosjektene, og mangelen på kommunikasjon mellom partene. Styringsgruppa var klare på hvilke endringer som var ønsket i prosjektene, men kommunedirektøren valgte å ikke anbefale dem. Dette til tross for at kommunedirektøren var til stede i møtene med styringsgruppa, og visste at avgjørelsen ville få konsekvenser for egen stilling. Dialog mellom partene kunne ha ført frem til et mulig kompromiss. Løsningen som ble valgt tydet på lite samarbeid og en splittet kommuneledelse. Kommunikasjonen som kommer frem i prosjektet tyder også på få interne diskusjoner før fremlegget av saken i kommunestyremøtene. Dersom sakene ble diskutert på forhånd, så ble eventuell fremgang ikke tatt hensyn til, men heller ignorert for å gjøre et poeng ut av det.

I timeglassmodellens ideelle fremstilling er det begrunnet at administrasjonen bør ha frihet til å selv bestemme hvordan oppgavene skal løses (Lo & Vabo, 2020, s. 73). Dette var for å skille målene fra virkemidlene. I Nannestad valgte administrasjonen å utføre prosjektet i tråd med bestillingen fra kommunestyret, og dermed forkaste endringene fra styringsgruppa. Dette kan virke slik timeglassmodellen ønsket å fremstå. Problemet er at styringsgruppa også er et valgt politisk organ som ble oppnevnt av kommunestyret, så ved å forkaste endringene gikk de bort fra formålet bak timeglassmodellen. Administrasjonen argumenterte med økonomiske hensyn (NK5, 2020, s. 5), men endte med å ikke utføre bestillingen. Når styringsgruppa tok over som prosjektansvarlig var det heller ikke lenger et skille mellom mål og virkemidler. Begge disse forholdene taler imot timeglassmodellens tilstedeværelse.

Argumenter for timeglassmodellens tilstedeværelse vil derimot påpeke at dette er utfordringer som stammer fra at timeglassmodellens ideal og praktiske fremstilling er ulik. Så lenge de to kriteriene om skillet mellom administrasjon og politikk, og mangelen på kommunikasjon gjenstår, kan timeglassmodellens argumenteres som tilstedeværende. Gjennom dokumentene i saken dannes et bilde av at ordføreren kommer med forslag og kommunedirektøren kommer med motsvar, gjennom signaturene nederst på dokumentene. Utfordringene stammer fra den manglende kommunikasjonen, som fører til konflikter rundt prosjektets gjennomføring. Dette er forståelig ettersom korrespondansen utføres gjennom saksdokumenter, med ofte flere uker mellom svarene. Dette fører til konflikter som trekker kommunen lenger unna idealet til



timeglassmodellen. Manglende kommunikasjon fører til manglende tillit, som er svært viktig for at timeglassmodellens skal fungere som først tiltenkt (Willumsen, 2015, s. 204).

I Skedsmo-caset er skillet mellom administrasjon og politikk langt mer tydelig enn i det andre caset. Prosjektet ble utført i sin helhet av administrasjonen, uten innsigelser utenfra før etter prosjektets ferdigstillelse. Dette stammer i stor grad fra mangelen på kommunikasjon og at politikerne ikke visste hvilke utfordringer som hadde oppstått før det var for sent (Bergerud, 2020a). Dette ligger nærmere timeglassmodellens ideal, med skillet mellom mål og midler. Samtidig forutsetter timeglassmodellen at kommunedirektøren skal opplyse ordføreren om eventuelle utfordringer, og at denne kommunikasjonen skal dokumenteres. Det fremkommer ingen tegn på at slik kommunikasjon fant sted, snarere tvert imot. Som tidligere nevnt er det klare tegn på at administrasjonen bevisst valgte å holde tilbake informasjon om prosjektet for å slippe videre komplikasjoner, hovedsakelig på grunn av tidspresset som fant sted.

Dette kan være problematisk knyttet til skillet mellom mål og midler. En av tankene bak timeglassmodellen var å styrke den politiske innflytelsen, ved å klargjøre hva som var målet og hvem som styrte midlene i kommunene. Dette ble gjort gjennom et skille mellom mål og midler, hvor politikerne skulle fastsette målene mens administrasjonen skulle konkretisere og iverksette disse (Lo & Vabo, 2020, s. 74). Det skulle være tydelig for innbyggerne hva som var de konkrete politiske avgjørelsene. I Skedsmo kommune forekommer det en mulig rolleblanding tilknyttet dette idealet. Med prosjektets skarpe skille mellom administrasjon og politikk kan det være vanskelig å vurdere om politikerne har fastsatt målene til prosjektet. Prosjektet ble bestilt gjennom et enstemmig vedtak i kommunestyre, men selve ordlyden var formulert av administrasjonen i deres saksfremlegg (SK2, 2018, 1).

I alle vedtakene som ble gjort av kommunestyret gjennom prosjektet ble den direkte ordlyden fra administrasjonen enstemmig vedtatt. Det kommer derfor ikke tydelig frem om politikerne hadde satt seg grundig nok inn i saken til å foreta en viktig politisk avgjørelse, eller om de kun videreførte administrasjonens forslag. Endringene som ble gjort i prosjektet hadde heller ikke politisk forankring (Romerike Revisjon, 2020, s. 8), noe som fører til at skillet mellom mål og midler blir mindre tydelig. I timeglassmodellens ideal må skillet mellom mål og midler settes opp imot viktigheten av administrasjonens selvbestemmelsesrett; deres frihet til å selv velge hvordan oppgavene skal utføres. I Skedsmo kommune ble denne retten vektlagt på bekostning av politikernes innflytelse i prosjektet. Hovedkriteriene til timeglassmodellen kan dermed vurderes som oppfylt, men idealet anses som vanskelig å gjennomføre i praksis.

Ved å bryte ned timeglassmodellen til to håndfaste kriterier blir det enklere å forstå hvordan den kan være tilstedeværende i begge casene, på tross av de klare forskjellene mellom dem. Det kommer frem flere ulikheter på det timeglassmodellen forsøker å oppnå, sammenlignet med hvordan den faktisk fungerer. En gjennomgående kritikk av timeglassmodellen er at den er umulig å gjennomføre i praksis (Willumsen, 2015, s. 199), men dette synspunktet er i stor grad basert på idealet timeglassmodellen opprinnelig var tiltenkt. Denne studien har i motsetning sett nærmere på den praktiske applikasjonen av timeglassmodellen, og hvilke utfordringer den kan ha bidratt til. Dette er gjort ved å se på innflytelsen på et mikronivå, det vil si gjennom enkeltprosjekter, fremfor innflytelsen i kommunene som helhet. Timeglassmodellens tilstedeværelse vil være vanskeligere å argumentere for på et makronivå, hvor det er langt flere kommunikasjonskanaler og kontaktflater.

## **6.2. Tannhjulsmodellens kriterier**

En modell som enklere kan defineres på makronivå er tannhjulsmodellen, som ble utformet for å illustrere dagens praksis på en bedre måte (Lo & Vabo, 2020, s. 77). Gjennom studiens to caser har det vært utfordrende å argumentere for tannhjulsmodellens tilstedeværelse i like stor grad som timeglassmodellen. Dette kan ha sammenheng med at tannhjulsmodellen i større grad er basert på kommunen som helhet, fremfor på et mikronivå. I modellen fremstår taggene i tannhjulet som ulike kommunale aktører, og peker på en gjensidig avhengighet mellom mange ulike parter. Dette kan tyde på at tannhjulsmodellen ikke er like godt tilpasset en analyse rettet mot bestemte prosjekter på mikronivå. Hvis vi bryter ned tannhjulsmodellen til noen konkrete kriterier, på lik linje med timeglassmodellen, vil det være enklere å se hvorfor de to modellene kommer så ulikt ut i analysen.

Som tidligere nevnt pekte forfatterne på fem aspekter i utviklingen av tannhjulsmodellen: Gjensidig avhengighet, system i tillit, vedvarende relasjon, avgrensede kontaktflater og orden (Lo & Vabo, 2020, s. 77). For å konkretisere aspektene ned til to kriterier, er det viktig å vurdere hva tannhjulsmodellen er mest avhengig av: En sammenhengende og gjensidig avhengighet mellom flere kommunale aktører, og systematisk kontakt med avgrensede kontaktflater. Med kommunale aktører menes det i dette tilfellet at hele kommunestyret skal være avhengige av kontakt med administrasjonen. Samtidig skal kommunikasjonen være systematisk med flere møtepunkter over tid, mens kontaktflatene avgrenses for å spare både tid og ressurser.

I Nannestad kommune kan det andre kriteriet argumenteres som oppfylt, ettersom det ble gjennomført jevnlig møter mellom styringsgruppa og fire medlemmer fra administrasjonen (NK10, 2020, s. 1). Med syv slike møter på to måneder, i tillegg til kommunestyremøtene som gikk parallelt, lå samarbeidet til rette for systematisk og avgrenset kontakt. Samtidig var det lite som tydet på gjensidig avhengighet mellom partene, i hvert fall for politikernes del. Administrasjonen var selvfølgelig avhengig av kommunestyret for å få igjennom sine forslag, men de folkevalgte sto uten en slik begrensning. Fremfor å forsøke en rekonsiliering var det enklere for politikerne å forkaste administrasjonens forslag, og heller gjøre formannskapet til prosjektansvarlig. Som prosjektansvarlig med full støtte fra kommunestyret var det ikke lenger et stort behov for gjensidig avhengighet med administrasjonen. Et hendelsesforløp som ikke samsvarer med det første kriteriet som kreves i timeglassmodellen.

I Skedsmo kommune er det vanskelig å argumentere for kriteriene til tannhjulsmodellen. Administrasjonen er selvfølgelig fortsatt avhengig av et kommunestyrevedtak for å utføre sitt arbeid, men når de selv bestemmer omfattende endringer i prosjektet uten politisk forankring faller noe av avhengigheten bort. Ombyggingen av kommunehuset ble ferdigstilt i oktober 2019, en måned etter den første tilleggsbevilgningen ble vedtatt av kommunestyret (SK4, 2019, s. 2). Prosjektet var således tilnærmet ferdigstilt før politikerne fikk kjennskap til budsjettsprekken. De hadde dermed ikke noe annet valg enn å innvilge, noe som videre senker avhengigheten administrasjonen har til politikerne. I likhet med Nannestad-caset blir det derfor kun avhengighet en vei. Kriteriet om systematisk kontakt falt også bort, ettersom det ikke var noen nevneverdig kommunikasjon mellom partene. Det er derfor lite som tyder på at tannhjulsmodellens fremstilling av kommunal styring, kommer frem i noen av casene.

Det gjenværende inntrykket er at tannhjulsmodellen er lite egnet til å beskrive prosjektene som er gjennomgått i denne studien. Det er derimot viktig å påpeke at de to modellene som er gjennomgått ikke nødvendigvis er kontrære. Timeglassmodellen og tannhjulsmodellen har flere likheter, og begge baserer seg på nåtidens målstyringsbaserte kommunesektor. Spesielt tilknyttet avgrensede kontaktflater står modellene svært likt, hvor den gjennomgående ideen er å øke effektiviteten ved å involvere kun nødvendige parter. Begge modellene kan også være gjeldende samtidig, men i så fall på ulike nivåer. Med timeglassmodellen på mikronivå og tannhjulsmodellen på makronivå. Hovedsakelig fordi tannhjulsmodellen egner seg dårlig i mindre settinger, hvor nødvendigheten av flere aktører er redusert. Timeglassmodellen er på sin side svært enkel og konkret, og kan dermed tilpasses de fleste situasjoner. Funnene i denne studien tyder uansett på at timeglassmodellen fortsatt står sterkest av de to modellene.

### 6.3. Kommunikasjon og veien videre

Gjennom denne studien har kommunikasjon vært et viktig tema, og utfordringene som er diskutert stammer i stor grad fra mangler på dette feltet. I sin essens er både timeglasset og tannhjulet modeller som utformer kommunikasjonen internt i kommunal styring. Dette er enda mer tydelig i modellenes kriterier, hvor formen for kommunikasjon mellom partene ikke er til å unngå. Det har blitt trukket frem en rekke utfordringer i de to casene, og alle stammer fra en form for manglende eller svak kommunikasjon. I denne studien har det vært et spesielt fokus på timeglassmodellen, og i hvor stor grad den har påvirket samarbeidet i kommunal sektor på en negativ måte. Funnene tyder på at timeglassmodellen ikke er gunstig for den interne kommunikasjonen, og dermed moden for å byttes ut med en annen løsning.

Dette var også en del av argumentasjonen bak utformingen av tannhjulsmodellen: At den åpner opp for betydelige flere arenaer for møter mellom administrasjonen og de folkevalgte, og at flere kontaktflater bedre ivaretar behovene i politikktutformingen. (Lo & Vabo, 2020, s. 85). Dette samsvarer med funnene i oppgaven, hvor flere av utfordringene trolig kunne vært unngått gjennom bedre kommunikasjon. Samtidig så er det et faktum at utfordringene fant sted, og at prosjektene førte til en god del negativ oppmerksomhet for kommunene. Det er derfor ikke tilstrekkelig å fremme at tannhjulsmodellen er en bedre beskrivelse av dagens situasjon. Systemet må endres på en mer grunnleggende måte med konkrete forslag til endringer av struktur. Som tidligere argumentert har institusjonaliseringen av timeglassmodellen ført til et skifte i den interne utførelsen av arbeidet, som ikke lett kan endres.

Når en gjøremåte først blir internalisert så vil ikke små endringer i rutiner eller ordbruk være tilstrekkelig til å skape en vedvarende forandring i organisasjonen. For eksempel så benyttet Nannestad kommune ofte begrepet *administrasjonen anbefaler* (NK5, 2020, s. 2-5), mens det i Skedsmo kommune kun ble benyttet *rådmannen anbefaler* (SK3, 2018, s. 1). Dette kan tyde på at administrasjonen sto sterkere i Nannestad kommune, og fremsto mer som et fellesskap sammenlignet med Skedsmo kommune. Funnene tyder derimot på at administrasjonen var den sterke part i Skedsmo kommune, mens politikerne var den dominerende part i Nannestad kommune. Det kan derfor ikke vurderes som tilstrekkelig å innføre mindre endringer for å endre strukturen, eller i dette tilfellet styrkeforholdet, i samarbeidet mellom administrasjonen og de folkevalgte. Det trengs en større konkret endring for å forbigå utfordringene som følger av timeglassmodellen og dens innflytelse, og det fastholdes som den naturlige veien videre.

Når timeglassmodellen først ble introdusert var det for å styrke demokratiet, å skille mellom mål og midler, øke makten til politikerne og øke selvbestemmelsesretten til administrasjonen. Det var viktige formål som krevde inngripende og radikale endringer (Lo & Vabo, 2020, s. 74). I år er det 30 år siden kommuneloven av 1992 ble først vedtatt, loven som skapte behovet for timeglassmodellen. Gjennom disse 30 årene har timeglassmodellen blitt mindre fremtredende i det offentlige søkelyset, men det har ikke blitt introdusert noen ny modell eller styringsmåte til å ta plassen fremover. Så lenge timeglassmodellen står uten arvtager vil den fortsette å ha en innflytelse i norske kommuner, og skape utfordringer for kommunikasjonen. Veien videre for fremtidig forskning bør derfor ta sikte på å utrede hvordan kommunene kan endre sin struktur, slik at samarbeidet fastholder god kommunikasjon mellom partene.

Det har blitt gjort forsøk på å endre oppgavefordelingen mellom politikk og administrasjon de siste årene, blant annet i Hjartdal, Fredrikstad og Svelvik kommune (Lo & Vabo, 2020, s. 78-84). Disse forsøkene har i stor grad forsøkt å involvere politikerne i politikkutforming, som indirekte også burde gi mer makt til velgerne. Resultatene fra forsøkene har vært varierende, men ingen av dem har ført til en landsdekkende endring. Tilknyttet funnene i denne oppgaven har ikke forsøkene hatt stort nok fokus på kommunikasjon, men heller forsøkt å styrke de folkevalgtes rolle. Dette skal i prinsippet øke deltakelsen, og føre til flere kontaktflater med administrasjonen. Samtidig er ikke nødvendigvis en sterk politisk innflytelse et tegn på god kommunikasjon, jamfør funnene i Nannestad kommune. Videre forskning er derfor avhengig av flere slike forsøk, med forskjellige vinklinger, som igjen kan føre til endringer slik de ulike pilotprosjektene til KS gjorde for 30 år siden (KS, 1994).

## **7. Avsluttende kommentar**

I denne studien har to caser blitt gjennomgått for å undersøke om timeglassmodellen fortsatt har innflytelse på samarbeidet i norsk kommuneledelse. Casene har bestått av kommunale prosjekter og samarbeidet har blitt vurdert på et mikronivå. Gjennom bruken av dokumenter utarbeidet i prosjektene har studien funnet tegn på at timeglassmodellen fortsatt har en sterk tilstedeværelse i kommunene som er gjennomgått. Videre er denne tilstedeværelsen analysert for å utforske eventuelle utfordringer tilknyttet timeglassmodellen. Funnene peker spesielt på at kommunikasjonen mellom administrasjonen og de folkevalgte kan ha blitt dårligere som følge av timeglassmodellens tilstedeværelse. Dette har tilknytning til de sterkt reduserte kommunikasjonskanalene som følger av timeglassmodellens utforming. Det tentative svaret på oppgavens problemstilling blir dermed: Ja, timeglassmodellen har en tilstedeværelse i de

norske kommunene vi har gjennomgått og den fører til utfordringer for samarbeidet mellom administrasjonen og de folkevalgte, hovedsakelig tilknyttet kommunikasjonen mellom dem.

Hovedbudskapet til studien blir dermed at kommunikasjon er nøkkelen til et godt samarbeid. Enhver modell eller ethvert regelverk som skal benyttes for styring i offentlig sektor bør være tilrettelagt for best mulig kommunikasjon mellom partene. Funnene i studien tilsier dermed at timeglassmodellen er moden for å byttes ut med en modell som har kommunikasjon som sitt hovedfokus. Hvorvidt denne modellen er tannhjulmodellen, er for tidlig å si. Tanken bak tannhjulmodellen er god, men den må tilrettelegges for i aktuelle lovverk dersom den skal bli gjeldende på lik måte som timeglassmodellen ble for 30 år siden. For selv om timeglassmodellen ikke står ordrett i lovverket, så ble den en viktig del av forarbeidene og veilederen til loven. Den ble internalisert i arbeidet til de ansatte, noe som tar tid og energi å endre.

Det er derimot viktig å huske på årsaken bak timeglassmodellen opprinnelige innføring. Timeglassmodellen og kommuneloven av 1992 hadde blant annet som formål å endre på utvalgsmodellen, som var vanlig i alle Norges kommuner fra 1970-tallet. Gjennom utvalgsmodellen hadde politikerne og administrasjonen langt flere kontaktflater enn i timeglassmodellen. Samtidig fantes andre problemstillinger: Politikerne var mer opptatt av detaljstyring og mer fokusert på sin sektor fremfor kommunen som helhet, og kommune- direktøren og administrasjonen hadde mye makt tilknyttet kutting i politiske ønsker som ofte førte til konflikter (Jacobsen, 2009, s. 114). Det blir derfor for enkelt å foreslå en ny modell som er mer fokusert på kommunikasjon, når det ikke er sikkert hvilke utfordringer som kan følge av en slik endring. Denne studien har derfor ikke fokusert på fremtidige endringer, men heller på nåtidige utfordringer, så kan stafettpippen gis videre til andre forskningsprosjekter.

Avslutningsvis så har studien noen tydelige styrker og svakheter. På grunn av den dyptgående analysen vil kommunene som har blitt gjennomgått ha god nytte av funnene i studien, og se klare muligheter for forbedring av sine rutiner. Studien kan også være forebyggende for andre kommuner og være et innblikk i hvordan ting ikke bør gjøres. Svakheterne er mer knyttet til studiens natur. Problemstillingen er normativ, og har vært klar på at det er de negative sidene av timeglassmodellen som er gjennomgått. Funnene i studien er lite overførbare til andre kommuner, noe som stammer fra den kvalitative fremgangsmåten og at det kun ble benyttet to caser i analysen. Samtidig er det et faktum at utfordringene fant sted, og det vil trolig være andre kommuner som har liknende utfordringer. Studien retter derfor blikket fremover, og vurderer at en omfattende endring er nødvendig for å styrke samarbeidet i kommunene.

## 8. Litteraturliste

- Asdal, K. & Reinertsen H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse - en praksisorientert metode*. Cappelen Damm Akademisk.
- Bendz, C. & Hemstad A. (2020, 8. Mai). Kommunehusplanene - Nannestad har ikke råd. *Romerikes Blad, meninger*, s. 25.
- Bergerud, B. I. (2020a, 6. juni). Kommunen slaktes for gigantsprekk på egen byggesak: – Denne kulturen er uakseptabel. *Romerikes Blad, nyheter*, s. 6-7.
- Bergerud, B. I. (2020b, 10. juni). Politiker om rådhuskandalen: – I den nye avdelingen er det ikke spart på ei eneste krone. *Romerikes Blad, nyheter*, s. 2-3.
- Buck, M., Willumsen T. & Larsen, H. O. (2012). *Ordførermakt?* (Sluttrapport prosjekt 610: Evaluering av forsøk med utvidet myndighet til ordførere). Universitetet i Tromsø.
- Dambrin, C., Lambert C. & Sponem S. (2007). Control and change - Analysing the process of institutionalisation. *Management Accounting Research*, 18(2), 172–208. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2007.02.003>
- Fuglsang, L., Olsen, P. B. & Rasborg K. (2018). *Videnskabsteori i samfundsvidenskabene* (3. utg.). Samfundslitteratur.
- Gunnarshaug, S. (2019, 12. november). Stor gjeld vil prege starten på den nye storkommunen: – Bør spare inn en milliard kroner. *Romerikes Blad, nyheter*, s. 6-7.
- Hømanberg, A. (2018, 26. januar). Ny rådmann på plass. *Romerikes Blad, nyheter*. <https://www.rb.no/skedsmo/nyheter/politikk/ny-radmann-pa-plass/s/5-43-690613>
- Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på kommune-Norge - en innføring i kommunalkunnskap*. Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Abstrakt forlag.
- Kahn, T., Dahl H. & Granerud I. (2020, 12. mai). Det blir svømmehall i Nannestad! *Romerikes Blad, meninger*, s. 27.
- Keman, H. (2017, 12. oktober). Institutionalization. *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/institutionalization>
- Lo, C. & Vabo, S. I. (2020). Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen?. A. Røiseland & S. I. Vabo (Red), *Folkevalgt og politisk leder*, kap. 3, 62-94. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch3>
- Løkstad, S. (2019, 27. november). Rådhus-ombyggingen ble dobbelt så dyr: – Å gå såpass på en smell er noe vi ikke skal ta med oss videre. *Romerikes Blad, kommuneøkonomi*. <https://www.rb.no/radhus-ombyggingen-ble-dobbelt-sa-dyr-a-ga-sapass-pa-en-smell-er-noe-vi-ikke-skal-ta-med-oss-videre/s/5-110-8164>
- Mouritzen, P. E. & Svava J. H. (2002). *Leadership at the apex: Politicians and administrators in Western local governments*. University of Pittsburgh Press.
- Nannestad kommune. (2020, 16. desember). *Om utvalgene*. <https://www.nannestad.kommune.no/publisert-innhold/politikk-og-organisasjon/om-utvalgene/>

- Romerike Revisjon. (2020). *Ombyggingen av 1. etasje rådhuset - Skedsmo kommune mai 2020* (Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 3-2020). Romerike Revisjon IKS.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring - Governance på norsk* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Sager, F. & Rosser C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136-1147.  
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02071.x>
- Skyrud, N. (2020, 10. juli). Klokka 9 i dag var det slutt: – Det er den beste løsningen. *Romerikes Blad, nyheter*, s. 2-3.
- Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal akademisk.
- Torfing, J., Sørensen E. & Røiseland A. (2020). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat og styring*, 2020-12-04(4), 31-35.
- Willumsen, T., Aarsæther, N., Bjørnå H. & Buck, M. (2014). *Rådmannsundersøkelsen 2013 - Klassisk byråkrat eller administrativ entreprenør?* (Delrapport fra NFR-prosjektet “De-collectivization of decision-making and the decline of a local mandate”). Universitetet i Tromsø.
- Willumsen, T. (2015). Lederskap på toppen - den norske «timeglassmodellen» i praksis. N. Aarsæther & K. H. Mikalsen (Red), *Lokalpolitisk lederskap i Norden*, kap. 8, 196-213. Gyldendal Akademisk.

#### **Kommunale dokumenter / datagrunnlaget**

- NK1, Nannestad kommune. (2019). *Detaljert budsjett 2020 - rådmannens forslag*. Dokument fra sak.nr 19/3204, møte i Nannestad kommunestyre 10.12.19.
- NK2, Nannestad kommune. (2019). *Møteprotokoll kommunestyret*. Møte i Nannestad kommunestyre 05.11.19.
- NK3, Nannestad kommune. (2019). *Handlingsprogram 2020-2023 - rådmannens forslag*. Dokument fra sak.nr 19/3204, møte i Nannestad kommunestyre 10.12.19.
- NK4, Nannestad kommune. (2020). *Møteprotokoll kommunestyret*. Møte i Nannestad kommunestyre 05.05.20.
- NK5, Nannestad kommune. (2020). *Forprosjekt etter kvalitetssikring i styringsgruppa - utbygging av bibliotek og kommunehus*. Dokument fra politisk sak.nr 61/20, møte i Nannestad kommunestyre 30.06.20.
- NK6, Nannestad kommune. (2020). *Forprosjekt etter kvalitetssikring i styringsgruppa - utbygging av svømmehall*. Dokument fra politisk sak.nr 62/20, møte i Nannestad kommunestyre 30.06.20.
- NK7, Nannestad kommune. (2019). *Framdriftsplan - utbygging av svømmehall*. Dokument fra sak.nr 19/160, møte i Nannestad kommunestyre 12.02.19.
- NK8, Nannestad kommune. (2019). *Framdriftsplan - utbygging av Nannestad kommunehus*. Dokument fra sak.nr 19/159, møte i Nannestad kommunestyre 12.02.19.
- NK9, Nannestad kommune. (2020). *Møteprotokoll kommunestyret*. Møte i Nannestad kommunestyre 30.06.20.



- NK10, Nannestad kommune. (2020). *Arbeidsreferat - Styringsgruppe for utbyggingsprosjekter*. Møte i Nannestad styringsgruppe 06.05.20.
- SK1, Skedsmo kommune. (2017). *Saksfremlegg Skedsmo kommune - Organisering og arealeffektivisering av kontorarbeidsplasser på rådhuset*. Dokument fra sak 2017/6764, møte i Skedsmo kommunestyre 14.06.17.
- SK2, Skedsmo kommune. (2018). *Saksfremlegg Skedsmo kommune - Arealeffektivisering av kontorplasser på rådhuset i Lillestrøm*. Dokument fra sak 2017/6764, møte i Skedsmo kommunestyre 10.10.18.
- SK3, Skedsmo kommune. (2019). *Saksfremlegg Skedsmo kommune - Ombygging av kontorarealer på rådhuset i Lillestrøm - økonomisk merbehov*. Dokument fra sak 2017/6764, møte i Skedsmo kommunestyre 04.09.19.
- SK4, Skedsmo kommune. (2019). *Saksfremlegg Skedsmo kommune - Ombygging av kontorer på rådhuset i Lillestrøm - økonomisk merbehov*. Dokument fra sak 2017/6764, møte i Skedsmo kommunestyre 11.12.19.
- SK5, Skedsmo kommune. (2020). *Møteprotokoll - kontrollutvalget i Lillestrøm kommune*. Dokument fra sak 36/20, møte i Lillestrøm kontrollutvalg 09.06.20.

#### **Øvrige offentlige dokumenter**

- KS. (1989). *Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller - nye politiske og administrative roller* (Hovedrapport). Kommunenes Sentralforbund og Kommuneforlaget.
- KS. (1994). *Kommunal organisering - Sluttrapport fra pilotkommunene* (Rapport). Kommunenes Sentralforbund og Kommuneforlaget.
- KS. (2004). *Bestiller - utfører - organisering i pleie og omsorgssektoren - en veileder*. Agenda Utredning & Utvikling AS.
- NOU 1990: 13. (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Prop. 46 L (2017-2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>
- Stortinget. (2017, 8. juni). *Møte torsdag den 8. juni 2017*.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-06-08>