



Marita Bakker

Langsiktige strategiske beslutninger uten sjefen på plass?

En casestudie om hvordan kommunedirektørers jobbytte kan
påvirke lokalpolitikeres strategiske beslutninger

Masteroppgave i styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

FORORD

Dette har vært en reise og det har vært mange som har deltatt.

Jeg vil takke veilederen min, Åge Johnsen, for god veiledning, trygghet, kunnskap og støtte.

Jeg vil takke lokalpolitikere som tok seg tid til å dele sin erfaring med meg.

Jeg vil takke arbeidsgiveren min som har latt meg studere ved siden av jobb.

Og jeg vil takke de nærmeste rundt meg.

Tusen takk.

Ørje, april 2023.

Marita Bakker

Sammendrag

Temaet i denne oppgaven omhandler hvilken påvirkningskraft en kommunedirektørs avgang har på lokalpolitisk styring. Kommunedirektøren har en sterk rolle i kommunene i landet, og toppledervervet medfører mye ansvar. De som innehar denne stillingen, har en jobbytteprosent på ca. 15% årlig fra 2010 til i dag. Det er lite forskning på hvordan kommunedirektørers jobbytte påvirker den politiske delen av kommunen og strategisk styring.

Teorigrunnlaget for denne oppgaven baserer seg på hvordan det kommunalpolitiske systemet fungerer i Norge, hvilke roller de forskjellige aktørene innehar, strategisk styring av offentlige virksomheter og beslutningsteori.

I denne oppgaven er det benyttet kvalitativ forskningsmetode. Det er foretatt dybdeintervjuer med 7 lokalpolitikere som ble utvalgt basert på bestemte kriterier. Alle disse intervjuene ble deretter transkribert til tekst for videre koding. Disse kodene ble deretter kategorisert og analysert.

Konklusjonene i denne oppgaven er: 1) Det kreves mer av lokalpolitikeren mobiliserende lederskap ved fravær av rådmann. 2) Det er sterke forventninger til at ordfører skal innta den politiske lederrollen, og at dette påvirker lokalpolitikere i like stor grad som manglende rådmann. 3) Den løpende strategiske styringen av kommunen går relativt uhindret uten kommunedirektør. 4) Store strategiske beslutninger blir utsatt og påvirker lokalpolitikernes mulighet til å ta stilling til disse sakene.

Summary

The topic of this thesis concerns the influence of a municipal director's resignation on local political governance. The municipal director (chief administrative officer) has a strong role in the municipalities in Norway, and the top management position entails a lot of responsibility. Those who hold this position have a job turnover of approximately 15% annually from 2010 to the present. There is little research on how the change of job by municipal directors affects the political part of the municipality and the strategic management.

The theoretical basis for this thesis is based on how the municipal political system works in Norway, the roles of the various actors, strategic management of public sector organizations, and decision theory.

In this project, qualitative research methods have been used. In-depth interviews were conducted with 7 local politicians who were selected based on specific criteria. All these interviews were then transcribed for further coding. These codes were then categorized and analyzed.

The conclusions of this thesis are: 1) More is required of the mobilizing leadership of the local politician in the absence of a director. 2) There are strong expectations that the mayor should assume the political leadership role, and that this affects local politicians to the same extent as the lack of a director. 3) The strategic management of the municipality goes relatively unhindered without a municipal director. 4) Major strategic decisions, however, are postponed and affect the ability of local politicians to take a position on these issues.

Innhold

| | |
|--|----|
| 1.0 Innledning..... | 7 |
| 1.1 Problemstilling | 8 |
| 1.2 Avklaringer..... | 9 |
| 2.0 Teori | 10 |
| 2.1. Det kommunalpolitiske systemet | 10 |
| 2.1.1 Skifte av kommunedirektør | 12 |
| 2.2 Konseptuell modell og hypoteser | 13 |
| 2.2.1 Lokalpolitikernes roller | 14 |
| 2.2.2 Kommunedirektørens og sentraladministrasjons rolle | 17 |
| 2.2.3. Strategisk styring og strategiske beslutninger | 20 |
| 3.0 Forskningsdesign og metode | 27 |
| 3.1 Forskningsstrategi og metodisk tilnærming | 27 |
| 3.1.1 Casestudie..... | 27 |
| 3.1.2 Valg av case..... | 28 |
| 3.2 Datainnsamling..... | 28 |
| 3.2.1 Intervju | 28 |
| 3.2.2 Informanter..... | 29 |
| 3.3 Analyse av datamaterialet..... | 30 |
| 3.4 Forskningens kvalitet | 30 |
| 3.4.1 Pålitelighet og gyldighet..... | 31 |
| 3.4.2. Etikk | 31 |
| 4.0 Analyse..... | 33 |
| 4.1 Politisk og administrativ organisering..... | 33 |
| 4.2 Rolleavklaringer og arbeidsoppgaver..... | 34 |
| 4.2.1 Politikernes rolle..... | 34 |
| 4.2.2 Kommunedirektørens rolle..... | 36 |
| 4.3 Strategisk styring i kommunen..... | 38 |
| 4.4 Strategiske beslutninger i kommunen | 40 |
| 4.4.1 Eksempel på strategisk beslutning: Sentrumsutvikling – Torget | 41 |
| 5.0 Diskusjon..... | 44 |
| H1a: Fravær av kommunedirektør påvirker lokalpolitikernes rolle | 44 |
| H1b: Ordførers rolle får endrede krav og forventninger ved fravær av kommunedirektør | 45 |
| H2: Manglende kommunedirektør påvirker ikke strategisk styring av en kommune | 46 |
| H3: Manglende kommunedirektør utsetter store strategiske beslutninger | 47 |
| 6.0 Konklusjoner | 49 |
| Referanser..... | 52 |

1.0 Innledning

En kommune har mange oppgaver den skal utføre. Ifølge Jacobsen kan dette kategoriseres til områder som er å være en demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver (Jacobsen, 2020, s.21). Hindaker og Nikolaisen (2014, s.167) påpeker at kommunens fremste oppgave er å «(...) bidra med verdiskaping for innbyggerne sine». Kommuneloven legger sterke føringer på hvordan dette gjøres og plikter kommunene til å drive innenfor visse rammer og lover. «Det er derfor både behov for, og muligheter til, å anvende systematiske metoder for å styre hvilke ressurser som skal settes inn, og hvordan de skal brukes eller kombineres» (Hindaker og Nikolaisen, s 168, 2014). De antyder at det er administrasjonen som stort sett er mest sentral og er ansvarlig overfor planleggingen av kommunens strategiske styring (2014, s.179).

Kommunen har en politisk del, en administrasjon og en tjenesteytende del. Lokalpolitikerne har ansvaret for kommunepolitikken og ansetter kommunedirektøren, som deretter har ansvaret for administrasjon og tjenesteyting (Jacobsen, 2020, s.161). Kommunedirektørene innehar mye indirekte makt i organisasjonen ettersom de har mulighet til å styre hvilke saker som kommer til politisk behandling, hvordan sakene er utredet og hvordan vedtakene settes ut i livet (Jacobsen, 2020, s.162). Kommunedirektørene skal også være bindeleddet mellom administrasjonen og politikerne. I en kommune blir ofte administrasjonen og politikerne sett på som en dikotomi som har en klar grense på hva som er deres ansvarsområder. Alford et al. har utført en studie som påpeker at det ikke er en helt klar linje mellom ansvarsområdene og at de opererer i soner som kan overlape hverandre. Denne sonen kalles den «lilla sonen» når man ser for seg at politikerne er den røde delen mens kommunedirektøren er den blå delen (Alford et al., 2017, s.753). Studien til Alford et al. påpeker at kommunedirektører i visse situasjonen beveger seg over på politisk område for å kunne gjøre jobben bedre, hvis situasjonen er pressende eller det er tydelig at politikerne har manglende kunnskap (Alford et al., 2017, s.761).

Jacobsen, Baldersheim og Kühn utførte i 2021 en studie av Norges kommunedirektører på hvordan de forholder seg til skillet mellom administrasjon og fag. En av konklusjonene som ble tatt i denne studien er at kommunedirektøren tilpasser sin atferd og handlinger etter hvilken sak som skal behandles. En kommunedirektørs beslutningsatferd er derfor preget av «passendelogikk» som gir politikerne rom til å påvirke saker som klassifiseres som rent administrative (Jacobsen, Baldersheim, Kühn, 2021, s.222). Professor Morten Øgård, faglig leder for Senter for anvendt kommunalforskning, sier til Norsk kommunedirektørforum

10.07.20: «Kommunesektoren står ovenfor utfordringer som krever god ledelse. Et godt og avklart samspill mellom de folkevalgte og kommunedirektøren er sentralt.»

I 1996 utførte Jacobsen et studie av om skifte av kommunedirektør faktisk hadde en effekt på en kommunes resultater på områdene ressursfordeling, omorganisering og investeringsgrad. Han fant ingen signifikant endring av resultatene etter et bytte av kommunedirektør. Det blir videre stilt spørsmål om en enkeltstående leder kan ha en så stor betydning i en kompleks organisasjon som en kommune. Han stilte også spørsmål om kommunedirektører i Norge er så like hverandre at det ikke påvirker så mye hvem som sitter i lederposisjon (Jacobsen, 1996, s. 87).

Sivertsen og Granheim publiserte i 2010 en rapport om jobbytte hos kommunedirektører, som viser at i 2003 var dette 25% og i 2009 13,7% (2010, s.28). Jobbytter hos kommunedirektører har ligget stabilt på ca. 15% i etterkant av dette (KS, 2019b, s55). Granheim og Sivertsen viser til at å jobbe som kommunens øverste administrative leder både kan være utfordrende og belastende. De skriver også i rapporten sin at samarbeidsproblemer, andre stillinger og lønn er betydelige faktorer når kommunedirektørene velger å forlate sine stillinger (Granheim og Sivertsen, 2010, s. 94).

Tidligere studier tydet altså på at bytte av rådmann ikke hadde målbare virkninger på visse områder, men organiseringen og styringen i kommunene og rådmennenes kompetanse kan ha endret seg vesentlig siden Jacobsens studie på begynnelsen av 1990-tallet. Jeg har selv jobbet i kommunesektoren i 20 år og tidligere vært lokalpolitiker under flere kommunedirektørers avgang. Jeg har selv sett hvor mye arbeid som et bytte av kommunedirektør medfører både for politikere og administrasjon. Jeg opplevde det flere ganger som å være i et vakuum da vi ventet på den nye kommunedirektøren. Det er på denne bakgrunnen interessant å igjen studere om skifte av administrativ toppleder, og særlig hyppig skifte av toppleder, påvirker styringen i kommunene, kanskje særlig i små kommuner (NOU 2023:9).

Temaet i denne oppgaven vil derfor omhandle hvilken påvirkningskraft en kommunedirektørs avgang har på lokalpolitisk kommunal styring.

1.1 Problemstilling

Når man ser på helheten av dette bildet vurderer jeg det slik at hyppige bytte av rådmenn vil skape gjentatte ringvirkninger i det kommunalpolitiske systemet. Samtidig vet vi at det er lokalpolitikere som til enhver tid står ansvarlig for den kommunale politikken, og

kommunestyret er ansvarlig for den kommunale virksomheten (Jacobsen, 2020, s. 131). McCabe, Feiock, Clinger-mayer og Stream (2008, s. 380) viser til forskning i privat sektor som viser at når øverste leder forlater et firma, skaper det konsekvenser eller utfordringer for de gjenværende ansatte, og at denne beskrivelsen også kan gjelde for offentlig sektor. Med tanke på studien til Alford et al. (2017) som påpeker at kommunedirektøren er inne på politikernes ansvarsområde i krevende og sammensatte situasjoner, er det naturlig å tro at politikerne vil påvirkes når kommunedirektøren bytter jobb eller i perioden mellom to kommunedirektører.

Det er mye forskning og studier som foreligger på kommunedirektører, deres jobbytter og deres effekter på ledere og administrasjon (McCabe et al., 2008, Jacobsen, 1996, Granheim, 2010, Boyne et al., 2010). Det som ikke foreligger, er hvilken effekt en kommunedirektørs jobbytte har på den politiske sfæren. Basert på dette vil problemstillingen for denne oppgaven være:

Hvordan påvirker hyppig skifte av kommunedirektører politikernes strategiske beslutninger i en kommune?

1.2 Avklaringer

Lov om kommuner og fylkeskommuner vil heretter i denne oppgaven kalles kommuneloven som er kortnavnet som viser til denne loven.

Det er opp til hver enkelt kommune å velge tittel på sin øverste administrative leder. Tittelen varierer som oftest mellom rådmann, administrasjonssjef eller kommunedirektør.

Kommuneloven (2018) kaller denne øverste lederen kommunedirektør. Jeg vil derfor benytte denne tittelen videre i oppgaven. Ved eventuelle sitater som henviser til rådmann eller administrasjonssjef vil det være av betydningen kommunedirektør.

2.0 Teori

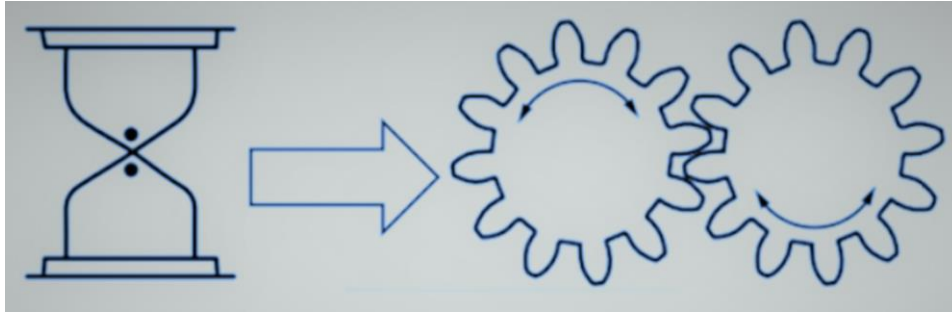
I det første delkapittelet vil jeg presentere det kommunalpolitiske systemet som er konteksten til denne oppgaven. Her vil jeg også beskrive den uavhengige variabelen som er kommunedirektørens jobbskifte. Delkapittel 2.2. viser jeg til en konseptuell modell på hvordan de forskjellige rollene, beslutninger og fravær av kommunedirektør påvirker hverandre. Teorien rundt disse temaene blir presentert og deretter vil det presenteres fire hypoteser jeg ønsker å undersøke i denne oppgaven.

2.1. Det kommunalpolitiske systemet

Hvis man skal si det svært enkelt kan man si at administrasjonen utreder og fremmer saker, politikerne fatter vedtak og administrasjonen deretter setter vedtakene ut i livet i en virksomhet. Dette er en enkel beskrivelse av den formelle arbeidsdelingen. Tidligere har det vært tydelig at administrasjonen og politikerne skal ha hver sine roller og ikke skal tre inn i hverandres sfære. Hovedtanken er at administrasjonen på sin side utreder bredt og objektivt for deretter lojalt å effektivere vedtakene uansett egne meninger. Det er selve beslutningen om hva som skal gjøres som er den politiske handlingen (Vabo og Lo, 2020, s.63).

I 1992 fikk vi ny kommunelov i Norge, som sa at administrasjonen skulle samles under en leder, rådmannen. Tanken var at kommunikasjonen mellom administrasjon og politikk skulle foregå mellom rådmann og ordfører. Det er dette som har fått navnet timeglassmodellen og gir partene et dikotomisk skille (Vabo og Lo, 2020, s.64). På denne måten fikk en dempet en dominerende administrasjon, politikken ble i den grad styrket og det skapte bedre forståelse for formell myndighet og roller (Vabo og Lo, 2020, s. 73, 75).

Vabo og Lo (2020, s.64) kaller denne timeglassmodellen «... et direkte misvisende utgangspunkt for å beskrive de forventningene vi har til lokalpolitikere», og de omtaler dette som et «administrasjonsparadoks». Saker kan settes på dagsorden av politikere, og mye av politikken blir utformet tidlig i utredninger. De henviser til at mange saker sjeldent er så ryddige som den forenklede beskrivelsen tilsier, og samhandling mellom politikerne og administrasjon foregår på mange nivåer i kommunen. Vabo og Lo viser til flere studier der samhandlingen foregår som et partnerskap og preges av interaksjon, gjensidig avhengighet og delt innflytelse (2020, s. 69). Basert på dette presenterer de «tannhjulmodellen» som de mener er en mer presis forklaring av samspillet mellom administrasjonen og politikerne.



Figur 1: Fra timeglassmodell til tannhjulmodell (Vabo og Lo, 2020, s. 77).

I denne modellen er det konkretisert fem områder som bør være til stede for at det kommunalpolitiske systemet skal fungere smidig. Disse områdene er at det er en gjensidig avhengighet mellom politikerne og administrasjonen og at dette foregår i en velordnet relasjon. Politikere og administrasjonen må ha flere møtearenaer som skaper vedvarende kontakt, samtidig som kontakten er avgrenset til sine områder. For at dette skal fungere må de derfor ha tillit til hverandre, tilpasse seg hverandre og jobbe i et avklart system. Det som står sentralt her at administrasjonen og politikerne må ha god dialog om deres roller og møtearenaer. Man må påse at politikere får nok innflytelse samtidig som administrasjonen får den autonomien de har behov for. Små tiltak eller endringer i samspillet kan skape mer engasjement, innsikt og gi godt grunnlag for tillit (Vabo og Lo, 2020, s. 85).

Som tidligere nevnt bekrefter studien til Alford et al. at det ikke er et dikotomisk skille mellom politikere og administrasjonen. De viser til at grensene vil være mer flytende slik at sonene til politikk og administrasjon kan bevege seg noe frem og tilbake etter hvilket behov situasjonen tilsier (Alford et al., 2017, s.760). Studien viser til at flytende soner ofte er i krevende saker og situasjoner, eller når det er eksterne faktorer og påvirkning som skaper dette glidende behovet. Noen kommunedirektører viser også til at det er behov for å gå inn i den lilla sonen dersom politikerne vegrer seg for å ta en beslutning og på denne måten være en hjelpende hånd (Alford et al., 2017, s. 761).

Baldersheim et al. har utført en studie på vegne av KS som viser at ordførere ønsker at kommunedirektører burde være mer politisk lojale i den lilla sonen, og at politikere ofte har meninger om hvordan kommunen skal organiseres til tross for at dette formelt er en ren administrativ beslutning (Baldersheim et al., 2021a, s. 23). De påpeker at det er dialog som er det sterke idealet i den lilla sonen for å få samspillet til å fungere (Baldersheim et al., 2021a, s. 22). De viser videre til at det er hvordan politikerne og administrasjonen har definert sine roller som er det avgjørende for samspillet. Rollen som man inntar, sier noe om hvilken

adferd som er den riktige i situasjonen. Kommunedirektørens rolle i «lilla sone» vil derfor være i et spenningsfelt mellom faglig uavhengighet og politisk lojalitet (Baldersheim et al., 2021a, s. 16). Studien viser ikke til noen spesifikk rolle som nødvendigvis er den «riktige» i en gitt situasjon, men at den må preges av en situasjonsbestemt ledelse og ta utgangspunkt i relasjonen med politikerne. De vurderer det derfor slik at rollene som politikerne og kommunedirektøren har ha et dynamisk preg (Baldersheim et al., 2021a, s.17).

2.1.1 Skifte av kommunedirektør

Å være kommunedirektør er en kunnskapskrevende, belastende og utsatt posisjon i en kommune. De som blir ansatt som kommunedirektører har 98,5% av tilfellene universitets- eller høyskoleutdanning, og hele 90% har en deltatt på et lederutviklingsprogram eller har en ledelsesutdanning (Baldersheim et al., 2021a, s. 59). De har god kjennskap til kommunal sektor da de i hovedsak kommer fra andre kommuner eller har rykket opp internt i egen kommune. Man ser i mindre grad toppledere som kommer direkte fra private næringsliv (Baldersheim et al., 2021a, s.60).

I 2010 publiserte KS rapporten «Styrket toppledelse i kommunene – Rådmenn, turnover og likestilling» laget av Kaare Granheim og Trygve Sivertsen. De viser til en jobbytte på 25% hos kommunedirektører i 2003, som har sunket til 13,7 % i 2009. Fra 2009 har jobbytte blant kommunedirektører holdt seg stabilt på 15%. Når man ser 2013–2019 som samlet periode hadde 25% av kommunedirektørene byttet arbeidsgiverkommune (KS, 2019b, s. 55). De siste 20 årene viser også at de som jobber som kommunedirektører ikke sitter like lenge i samme stilling som før. Ansienniteten i stillingen som kommunedirektør har i denne perioden sunket fra 7 år til 5 år (Baldersheim et al., 2021a, s.62).

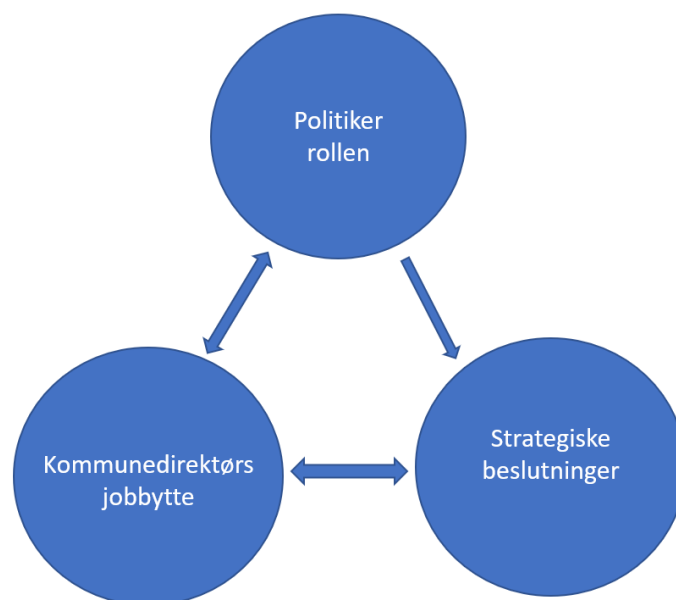
Når en kommunedirektør slutter i stillingen er grunnen ofte at han eller hun er rekruttert til annen stilling (40,5%), hensyn til familie (18,8%), samarbeidsproblemer (30–37,5%) og lønn (28,7%), når man ser bort fra pensjon og naturlig avgang (Granheim og Sivertsen, 2010, s. 94). I 1999 er det oppgitt at 20 % av kommunedirektørene sluttet grunnet samarbeidsproblemer med politikerne. Dette økte i perioden fra 1999 til 2010 og stabiliserte seg etter dette. Når man vurderer hele 20 års-perioden samlet er det en økende grad av samarbeidsproblemer mellom administrasjonen og politikerne (Baldersheim et al., 2021a, s.63). Baldersheim et al. har utført en studie som utfordrer kommunedirektører på om de har planer om å bytte jobb, og 56% svarer at de ikke har planer om å søke noen annen stilling.

29% av kommunedirektørene sier at de ikke har noen konkrete planer, men at de vil vurdere et jobbytte dersom muligheten byr seg. De resterende 15 % sier at de er sikre på å søke andre stillinger og foreta et jobbytte (Baldersheim et al., 2021a, s. 60).

2 av 3 kommuner velger å bruke eksterne rekrutterer fordi feilansettelse av en kommunedirektør kan være kostbart og hemmende på en organisasjon i lang tid (Granheim og Sivertsen, 2010, s. 28). Rapporten viser også at arbeidsgiveren mener i stor grad at kommunedirektøren får klare forventninger om hva som skal oppnås ved ansettelse; eksempelvis økonomistyring hvor 86% av ordførerne mener at de har gitt klare forventninger, men det er kun 46% av kommunedirektørene som har oppfattet dette (Granheim og Sivertsen, 2010, s. 30).

2.2 Konseptuell modell og hypoteser

Med bakgrunn i det kommunalpolitiske systemet ser vi at politikere, administrasjon og kommunedirektør er gjensidig avhengig av hverandre. De skal samhandle i en velordnet relasjon, samtidig som de har glidende grenser mellom rollene på visse saksområder. Min forventning er at en kommunedirektørs jobbytte derfor vil ha en påvirkning på den politiske sfæren.



Figur 2: Kommunedirektørs påvirkning av politiske roller og strategiske beslutninger

Figur 2 viser en konseptuell modell. Kommunedirektørens jobbytte blir her vurdert som den uavhengige variabelen, men jobbytte kan også bli påvirket av hvordan politikerne fyller sine

roller og strategiske beslutninger som politikerne forventes å ta. Min forventning er at et jobbytte vil påvirke den politiske rollen og den igjen påvirker politikernes strategiske beslutninger. Strategiske beslutninger tatt av politikere og hvordan de utfører sine roller kan også påvirke en kommunedirektørs jobbytte dersom disse bryter med hans egne overbevisninger eller forventninger til jobben. Med utgangspunkt i denne figuren vil jeg presentere hypoteser jeg benytter meg av i videre analyser.

2.2.1 Lokalpolitikernes roller

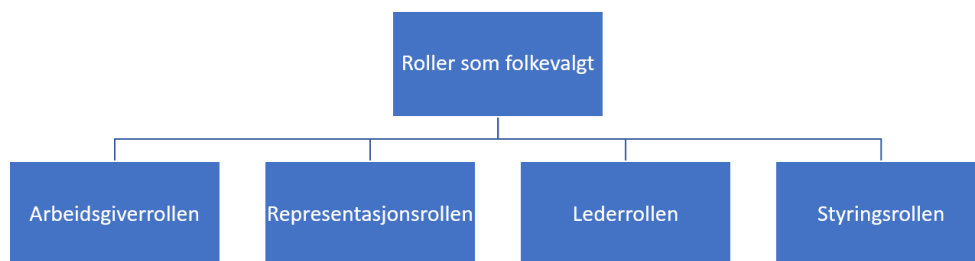
Hvert fjerde år er det kommunevalg i Norge. Innbyggere over 18 år er stemmeberettiget og velger inn sine representanter til å være lokalpolitikere. Det er dette vi kaller et representativt demokrati (Jacobsen, 2020, s.113). De fleste kommuner er organisert med et kommunestyre som øverste politiske organ og med et formannskap hvor ordfører er leder. Kommunene er pålagt politiske og administrative organer som kommunestyre, formannskap, ordfører, varaordfører, administrasjonsutvalg og kontrollutvalg, men har anledning til å opprette flere enn de som er lovpålagte (Jacobsen, 2020, s. 131). En kommune har en viss mulighet til å organisere sin politiske organisasjon i kommunen. De kan dele inn i politiske områder kalt sektormodell eller komitemodell. I undersøkelsen gjort av Haga, Leirset og Lillestøl viser de til at lokalpolitikere selv mener at den sentrale makten ligger i kommunestyre og formannskapet, mens sektorutvalg har en marginal rolle (2014, s. 41).

Den politiske arenaen i kommuner er basert på det kollegiale prinsipp som vil si at man ofte tvinges til å finne løsninger sammen eller inngå et kompromiss alle kan akseptere. Det positive med dette er at man ser mindre konflikter og mindre brukt av maktmidler for å få gjennomslag for sine synspunkter. Det negative med dette prinsippet er at det blir vanskelig å skille mellom partier, det er vanskeligere å engasjere folk, det vanskeliggjør for innbyggerne å se hvem som «vinner» sine saker (Jacobsen, 2020, s.135). Haga, Leirset og Lillestøl påpeker at politikere er bekymret for fremtiden til kommunestyrene. De som er mest bekymret er de som har sittet i flere perioder (2014, s. 41). Når man er valgt inn som folkevalgt i en kommune er det essensielt at politikerne stoler på det kommunalpolitiske systemet, og at utformingsprosessene og medpolitikere følger demokratiske spilleregler. Marthe Winsvold kaller dette «systemtillit» (2020, s. 38). Hun påpeker også at lokalpolitikere må ha «politisk handlingstillit» som viser til at de må ha en tro på at de kan gjøre en forskjell og kan gjennomføre politiske handlinger (Winsvold, 2020, s. 39). Her er administrasjonen i

kommunen en viktig påvirkningskraft fordi man må ha tillit til at vedtakene som er besluttet blir satt ut i livet.

Synnøve Jenssen påpeker at det alltid er lokalpolitikere som står ansvarlig for kommunens politikk (Jenssen, 2010, s.205). Tillit til politikere blir ofte vurdert etter hvordan de kan rettferdiggjøre sine vedtak, og det kommer til å bli flere utfordringer rundt valg og prioriteringer fremover. Samfunnet er i en endring som gjør at lokalpolitikere må gjøre hardere prioriteringer på bakgrunn av kommunens økonomi og nye metoder for å løse fremtidens tjenester (Jenssen, 2010, s. 205). I dagens kommunale organisasjoner er det en trend at man retter seg mer mot samstyring, konkurranseutsetting, brukt av frivillige organisasjoner og interkommunale selskaper (Røiseland og Vabo, 2016, s.11). Man beveger seg gradvis fra tradisjonell hierarkisk styring og over til nettverksstyring. Dette påvirker også den politiske orden ved at man ikke har direkte innsyn på flere tjenesteområder. Ifølge Jacobsen (2020, s173) har dette trolig ikke svekket den politiske styringen da mange kommuner har blitt styrket ved bruk av resultatkontroll.

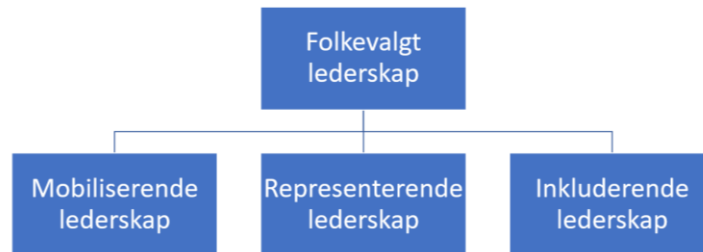
Ved å bli folkevalgt får mange tildelte roller etter et valg. KS har valgt å tydeliggjøre 4 roller for politikere (KS, 2019a, s.31-36).



Figur 3: Roller definert av KS (2019a, s.31).

Som arbeidsgiver skal politikeren skape en god og trygg arbeidsgiverpolitikk (KS, 2019a, s.36). Representasjonsrollen viser til den rollen man har utad som politiker. Man skal være lydhør ovenfor innbyggere, representere grupper, individer og eget parti, samtidig som man har en ombudsrolle (KS, 2019a, s.32). Som leder skal en politiker være strategisk, være innovativ og visjonær som skal bygge, underbygge, foreslå, lage mål, prioriteringer, finne løsninger, utvikle og styrke lokalsamfunnet (KS, 2019a, s.33). Styringsrollen henviser til de offisielle oppgavene en politiker har som er å prioritere og fatte vedtak, vurdere virkemidler, for deretter å evaluere tiltak og vedtak i etterkant (KS, 2019a, s.35). KS understreker også at det er god rolleavklaring som er essensen for å skape et godt samarbeid med

kommunedirektøren og den kommunale administrasjonen. Det er disse fire rollene som vi til sammen kaller «folkevalgt lederskap» (KS, 2019a, s.37). Dette folkevalgte lederskapet kan ifølge KS utøves på tre forskjellige måter.



Figur 4: Folkevalgt lederskap. (KS, 2019a, s.41)

Mobiliserende lederskapet er det man ser utad ved å være formell beslutningstager, ved at man viser vei og handlekraft. Ved å utøve representerende lederskap lytter man til befolkningen og tilpasser seg etter hvert som behovene tilsier det. Det er å være i en ombudsrolle og skape målene basert på utvikling og behov. Inkluderende lederskap omhandler at alle skal inkluderes i målsettingene. En politiker skal skape inkludering gjennom hele den politiske prosessen (KS, 2019a, s.41).

Røiseland et al. påpeker at hvordan og hvilket politisk lederskap som utøves ved beslutningskapasitet og handlekraft påvirkes av institusjonen og rammene som er rundt den. Det politiske lederskapet er også tett forbundet med politikernes formelle plass i de politiske prosessene og hvordan de evner å benytte de ressursene som er tilgjengelige for dem (Røiseland et al., 2020, s.15). Ordførers adferd og rolle vil spesielt avhenge av hvordan den politiske sammensetningen er og hvor fragmentert signalene er fra politikerne og administrasjonen (Baldersheim et al., 2021a, s. 31).

Røiseland et al. viser også til at lokalpolitikere oppfatter sin rolle som klar og at de føler seg både nyttige og myndige i rollen som folkevalgt. Det som derimot viser seg gjennom studier, er at det er lite engasjement tidlig i politikkprosessen, og for å ta initiativ og det å sette egne saker på agendaen (Røiseland et al., 2020, s. 19). Dette underbygges av studien til Baldersheim et al. hvor kommunedirektører påpeker at lokalpolitikere ikke nødvendigvis gir klare signaler eller er villige til å foreta nødvendig prioriteringer (Baldersheim et al., 2021a, s. 34). Det er også lite overordnede og helhetlige diskusjoner fra politisk ståsted, uavhengig av hvordan den politiske organiseringen er i kommunen (Røiseland et al., 2020, s. 21).

2.2.2 Kommunedirektørens og sentraladministrasjons rolle

Formelle roller

Til tross for at administrasjonen er ansatt i kommunen og ikke velges av folket, vil administrative beslutninger alltid påvirke den politiske delen. Dette handler om hvordan saksfremlegg blir utredet, faglig tyngde og hvilke muligheter politikerne har til å foreta et annet valg enn det kommunedirektøren foreslår som vedtak. Administrasjonen har også stor påvirkningskraft på hvordan et politisk vedtak blir satt ut i livet (Jacobsen, 2020, s. 161). Dette kan igjen skape en følelse av avmakt for politikerne som fatter vedtakene. Man kan også delegerer beslutningsmyndighet til kommunedirektøren, men ikke i prinsipielle saker som budsjett, regnskap og lignende (Jacobsen, 2020, s. 162). En undersøkelse gjort av Haga, Leirset og Lillestøl blant norske kommunestyrerepresentanter viser at 55% av politikerne mener at saker er avgjort på forhånd slik at diskusjoner og saksbehandlingen derfor ikke har noen verdi (2014, s. 40). «Rådmannsvelde» er et begrep som er kommet i kommuner der administrasjonen stort sett tar alle valg og politikerne vedtar det rådmannen allerede er iverksatt av rådmannen. Jacobsen (2020, s. 161) viser til empiriske studier hvor dette er en sjeldenhet og at i de aller fleste kommuner samarbeider administrasjonen og politikerne. Posisjonspartiene opplever oftere at samarbeidet er mer konstruktivt enn opposisjonspartiene, noe som er naturlig da de trolig får gjennomslag for flere av sine saker. I den nye kommuneloven som kom i 2018 kan kommunedirektøren få myndighet til å vedta i saker som er av ikke-prinsipiell art (§13-1).

Knut Dahl Jacobsen skriver i 1960 at det er forventet at sentraladministrasjonen er politisk lojal, men samtidig er partipolitisk nøytral (1960, s. 157). Jacobsen, Baldersheim og Kühn utførte i 2021 en landsomfattende undersøkelse blant kommunedirektører i Norge på hvordan de forholdt seg til grensene mellom politikk og administrasjon. De fleste kommunedirektørene i denne studien er klare på at de ikke forhører seg med politikere på saker som er administrative, men at de lar seg påvirke i saker som mulig kan få effekter eller konsekvenser i det politiske miljøet (Jacobsen, Baldersheim, Kühn, 2021, s. 221). I saker som omhandler både politikk og administrasjon er det større grad av samhandling og dialog. Hva slags adferd en kommunedirektør inntar i forhold til en sak er derfor preget av konteksten atferden befinner seg i (Jacobsen et al., 2021, s. 222). Dersom kommunedirektøren beveger seg over på politisk område, øker utfordringene både for de folkevalgte og kommunedirektøren i takt med kommunedirektørs påvirkning i politiske vedtak (Baldersheim et al., 2021a, 38). Studien konkluderer med at kommunedirektørene er tydelig på at det er visse grenser som man ikke skal krysse dersom det er rene politiske eller administrative saker,

men at man opererer i grensesoner der begge sfærene er innblandet (Jacobsen et al., 2021, s. 222).

I 2013 utførte Willumsen, Aarsæther, Bjørnå og Buck rådmannsundersøkelsen. Denne undersøkelsen viser at det er «økonomiske problemer» som er det mest utfordrende området for 60% av kommunedirektøren. 39% mener at statlige pålegg og føringer er en utfordring og skiftende allianser i kommunestyre er en utfordring for ca. 25% av kommunedirektørene. Selv om alliansene skifter i et kommunestyre mener 2 av 3 kommunedirektører at kommunestyret er samarbeidsvillig. Det er kun ca. 20% som påpeker at denne relasjonen er konfliktfylt (Willumsen et al., 2014, s.14). Til tross for utfordringer har kommunedirektøren et vidt handlingsrom innenfor de rammene han har fått gjennom politiske vedtak, ved at han selv kan prioritere og fordele for en mest mulig effektiv drift (Baldersheim et al., 2021b, s.7). Hvor effektiv disse prioriteringene er og hvor effektiv administrasjonen fungerer avhenger av at rammebetingelsene de får av politikerne er forutsigbare. Det må være en gjensidig respekt for spillereglene samtidig som politikerne er tydelige på hva de ønsker (Baldersheim et al., 2021a, s. 32).

Rådmannsundersøkelsen 2013 viser også til hva kommunedirektørene vurderer som sine rolle og hva som de anser er viktigst ved denne rollen. De ledelsesfaktorene er de anser som viktigst er oppgaveorientert ledelse. Deretter prioriterer de resultatorientert ledelse, men endringsledelse blir mindre vektlagt (Willumsen, 2014, s.10). Kommunedirektøren har en sentral rolle i politikkkutforming fordi han tilrettelegger og skaper kunnskapsgrunnlaget for beslutninger. Kommunedirektøren er delaktig i alle fasene av lokalpolitiske prosesser, og til slutt er han pliktig til å sette vedtakene ut i live. Baldersheim et al. påpeker at en kommunedirektørs rolle kan ses på som et partnerskap med politikerne under kommunestyrets ledelse (Baldersheim et al., 2021b, s. 9). Baldersheim et als studie viser at rolleforståelsen til kommunedirektøren har liten innvirkning på samspillet med ordføreren. Uavhengig om en sak er på administrativt eller politisk område fungerer rollene mellom ordfører og kommunedirektør på samme måte. Det vil igjen si at dersom det er uroligheter i en politisk sak behøver dette ikke å påvirke andre saksområder (Baldersheim et al., 2021a, s. 40).

Rådmannsundersøkelsen 2013 har tatt opp hva kommunedirektørene mener om ordførerrollen. Kommunedirektørene påpeker at ordfører skal påse at det politisk-administrative arbeidet går riktig for seg, spesielt på den politiske siden. Kommunedirektørene mener også at ordfører ikke skal ha en ombudsmannrolle. Kommunedirektørene mener at ordfører skal jobbe med å representere kommunen, virke samlende, prioritere tilgjengelighet for

innbyggere. De skal vektlegge de «symbolske representasjonsoppgavene» og oppgaver som i liten grad berører administrasjonen. Det kommer relativt tydelig frem av undersøkelsen at kommunedirektører jobber og forholder seg til timeglassmodellen (Willumsen et al., 2014, s. 16).

2.2.3 Hva toppledere gjør

Det er vanlig å tenke at en leder skal planlegge, organisere, koordinere og kontrollere, men ved nærmere ettersyn kan det være vanskelig å kategorisere mange av arbeidsoppgavene til en leder. Henry Mintzberg utførte i 1971 et studie hvor han fulgte ledere og kategoriserte alle arbeidsoppgavene. Han kom frem til at en leder har 3 hovedfunksjoner som består av en interpersonal funksjon, en informasjonsfunksjon og en beslutningstager funksjon (Mintzberg, 1971, s. 103).

Interpersonal-rollen omhandler at lederen er «lederen» og skal motivere og være et positivt bidrag i miljøet. Lederen skal også være forbindelse mellom organisasjonen og andre nettverk og samarbeidspartnere. Han samhandler med et stort omfang av mennesker og ansvarsgrupper. Den interpersonale rollen består også av å være frontfiguren til organisasjonen, med en forventning om at det skal deltas på møter og arrangementer i lys av stillingen (Mintzberg, 1971, s. 103-104).

En leders informasjonsrolle omhandler hvordan de prosesserer informasjon mellom gitte punkter. Mintzberg kaller den ene funksjonen som en toppleder har til å være «nervesenteret» i organisasjonen. Informasjonen han mottar er av høy variasjon og han blir derfor sett på som en informasjonsgeneralist (Mintzberg, 1971, s. 105). Lederen skal også fungere som en informasjonsspreder til underordnede og resten av organisasjonen. Han blir da en veiviser som påvirker videre beslutninger og handlinger innad i organisasjonen. Videre skal lederen fungere som en talsperson ovenfor partier og interessenter på fremdrift, organisasjonsstatus og videre planstrategier (Mintzberg, 1971, s.105).

Den tredje hovedfunksjonen en leder har er beslutningstager-funksjonen. Siden lederen blir betraktet som «nervesenteret» til organisasjonen har lederen en påvirkningskraft på alle beslutninger av verdi, også kalt strategiske beslutninger (Mintzberg, 1971, s.105). Lederen skal være en entreprenør ved å initiere eller foreslå endringer som kan øke kvaliteten av en tjeneste eller et produkt. I slike prosjekter tas beslutningene fra lederen gjennom delegering til andre kollegaer, fysisk godkjenning av tiltak eller ha overoppsyn over prosjektet. En

toppleder har ofte flere prosjekter gående samtidig og beslutningene som tas er derfor komplekse og har mange aspekter som f.eks. timing, interessenter og effekt (Mintzberg, 1971, s.106). Lederen tar beslutninger rundt uventede hendelser eller forandrede målsettinger hvor organisasjonen blir presset til å ta et standpunkt eller beslutning. Lederen skal holde organisasjonen stabil samtidig som det skjer endringer med positive effekter, og er derfor avhengig av å allokere tilgjengelig ressurser. Dette gjør lederen gjennom prioritering av egen tid, organisasjonsstrukturen og at alle essensielle beslutninger må godkjennes av toppleder før implementering. Beslutninger tas ofte gjennom en formell budsjettprosess, men det vil alltid være nødvendig å ta ad-hoc beslutninger gjennom resten av året da man ikke har mulighet til å styre alle omgivelser rundt organisasjonen. Lederen vil alltid foreta forhandlinger i små og stor skala med medarbeidere og andre interessenter gjennom året (Mintzberg, 1971, s. 107).

Når vi vurderer en topplers arbeidsoppgaver og kommunedirektørens rolle ser vi at dette er en særdeles viktig stilling i en kommune. Ved at kommunedirektør bytter jobb vil derfor denne stillingen stå tom i påvente av en ny kommunedirektør, selv om kommunen konstituerer en midlertidig kommunedirektør for å kunne håndtere daglig drift. Min forventning er derfor at manglende kommunedirektør vil påvirke lokalpolitikernes rolle. Basert på dette har jeg utarbeidet følgende hypoteser:

H1a: Fravær av kommunedirektør påvirker lokalpolitikernes rolle.

H1b: Ordførers rolle får endrede krav og forventninger ved fravær av kommunedirektør.

2.2.3. Strategisk styring og strategiske beslutninger

2.2.3.1 Strategi i kommuner

Det er mange definisjoner på hva strategisk styring er og Whittington (2002, s.67) påpeker at definisjonen påvirkes av hvilket perspektiv man har på strategisk styring. Henry Mintzberg regnes som en autoritet i strategifaget og har laget et rammeverk hvor han bruker fem definisjoner for strategibegrepet. De ulike definisjonene er *plan*, *ploy*, *pattern*, *position* og *perspective* (Mintzberg, 1979, s.11).



Figur 5: 5Ps of Strategy (Mintzberg, 1979, s.11)

Mintzbergs første definisjon er plan hvor han henviser til at en organisasjon må ha en retning, mål og handlinger. Disse planene kan både være generelle eller spesifikke, men de sier alltid noen om fremtiden. Den neste definisjonen kaller Mintzberg *ploy* og vi kan oversette det til norsk som manøver eller plot. Perspektivet handler om hvordan organisasjonen skal utføre, realisere og valg av taktiske tiltak for å møte målene som er satt. Dette henger tett sammen med det første perspektivet plan (Mintzberg, 1979, s.12). Den tredje definisjonen er *pattern* og dette omhandler hvilket mønster en organisasjon har. Handlinger som virksomheten utøver blir til mønster til tross for at det er en bevisst taktikk eller ikke. Det omhandler å vurdere hvilke tiltak og handlinger man har fått gode resultater av tidligere og benytte disse hensiktsmessig videre (Mintzberg, 1979, s.13). Definisjonen posisjon kan si noen om hvordan organisasjonen står i forhold til samfunnet eller miljøet det befinner seg i. Strategi som perspektiv blir forklart som personligheten til organisasjonen eller hvilken visjon de har og kan også vurderes som ett konsept. Det elementære er at medlemmene i samme organisasjon deler forståelse og hvordan de ser på utviklingen (Mintzberg, 1979, s.16). Med rammeverket Mintzberg presenterer gir dette et bilde på at strategi er et sammensatt fenomen og omfatter ulike prosesser. De forskjellige definisjonene kan ifølge skaperen både konkurrere mot hverandre samtidig som de utfyller hverandre, ettersom hver definisjon tillegger et viktig element (Mintzberg, 1979, s20).

I denne oppgaven legges det derfor til grunn at strategisk styring er en relativ felles forståelse; «... hvordan en organisasjon bør tilpasse seg til sine omgivelser på en helhetlig måte, hvordan organisasjoner forsøker å påvirke visse forhold i omgivelsene på en fordelaktig måte, og

hvordan interne ressurser og muligheter kan bli brukt eller utviklet for å nå formålene» (Johnsen, 2014, s.65).

Vi har mange kommuner i Norge, og kommunene bruker strategisk styring i ulik grad. Her har de valgt forskjellige planlegging- og styringsverktøy etter hva som passer den enkelte kommune. Kommunens fremste oppgave er å «bidra til verdiskapning for innbyggerne» (Hindaker og Nikolaisen, 2014, s.167). Kommuneloven legger sterke føringer på hvordan dette gjøres og plikter kommunene til å drive innenfor visse rammer og lover. «Det er derfor både behov for, og muligheter til, å anvende systematiske metoder for å styre hvilke ressurser som skal settes inn, og hvordan de skal brukes eller kombineres» (Hindaker og Nikolaisen, 2014, s 168).

Det man ofte vurderer om en kommune benytter seg av strategisk styring, baseres på hvilke planleggingsverktøy den har valgt å benytte, hvor formelle prosessene rundt planleggingen har vært og hvor detaljerte målene de skal møte er. Hindaker og Nikolaisen (2014, s. 167) mener at dette kan gi et for ensidig bilde av hva strategisk styring i kommune er og henviser til Vinzant og Vinzants modell for strategisk styring i offentlig virksomhet. De tre kjerneprosessene i denne modellen er planlegging, ressursallokering, samt kontroll og evaluering, og disse tre elementene må være på plass for å få en vellykket implementering av strategisk styring i en kommune. Vinzant og Vinzant (1996, s.150) hevder at man kan være på forskjellige nivåer på hvordan man jobber strategisk i offentlig sektor. Dette er delt inn i 4 nivåer som er å ha gjennomført en strategisk planleggingsprosess, laget et strategisk planleggingsdokument, tilpasset ressursfordelingene etter prosess og plan, samt kontroll og evalueringprosesser som gir tilbakemelding på foregående nivåer. Se figur 6.



Figur 6: Vinzant og Vinzants modell for strategisk styring i offentlig sektor (1996, s. 150).

Kommuner er pålagt å ha en langsiktig økonomiplan og samfunnsdel i kommuneplanen, og noen kommuner velger å benytte disse planene strategisk og angir disse som deres viktigste strategiske dokumenter (Johnsen, 2017, s. 26). Johnsen hentyder til at dersom kun administrasjonen er del av den strategiske styringen er det grunn til å tro at strategisk styring ikke er sterkt forankret i kommunens kjernevirksomhet, interessenter og omgivelser (2017, s.27). Undersøkelsen gjort av Hindaker og Nikolaisen i 2011/2012 på kommunal strategisk

styring viser at i 79% av kommunene har folkevalgte og kommunestyret vært del av utarbeidelse av strategiske plandokumenter og at i 66% av kommunene har ordfører vært en aktiv deltager. Hindaker og Nikolaisen antyder at det er at det er administrasjonen som stort sett er de mest sentrale og er ansvarlige for planleggingen av kommunens strategiske styring. Fra KS ligger det en tydelig forventning til lokalpolitikere om «... å tenke strategisk, være visjonær, finne løsninger og få aksept for løsningene» (Kommunenes sentralforbund, 2022, s.38). Synnøve Jenssen har utført en studie på to kommuner med 20 års mellomrom på lokalpolitikeres strategiske rolle. Hun presiserer at lokalpolitikere har gått fra «... å være ombud og gjerne med oppmerksomhet rettet mot enkeltsaker, skal de folkevalgte nå være helhetsorienterte, strategiske ledere med en overordnet og visjonær rolle» (2010, s. 231). Hun understreker også at arenaer, organiseringen av roller og rommet for diskusjon kan ekskludere eller inkludere politikernes innflytelse på kommunale prioriteringer (Jenssen, 2010, s. 206).

I 2012 var det kun 62% av kommunene som regelmessig rapporterte til politikerne om resultater på det strategiske planverket, men samtidig rapporterte 81% av kommunene at politikerne hjelper til med å holde fokus på de viktigste sakene (Hindaker og Nikolaisen, 2014, s. 179). Baldersheim og Rose viser til at til tross for at kommunene er mektige institusjoner opplever politikere å ha liten reell makt i beslutningsprosesser. I Norge gir 2 av 3 kommunepolitikere seg etter en periode i kommunestyret og oppgir da avmakt som en sentral grunn for å ikke stille ytterligere en periode (2015, s. 13).

Undersøkelsen utført av Hindaker og Nikolaisen viste at de fleste kommunene er flinke på overordnede målsetninger, lage handlingsplaner og skaper visjoner, formål og verdier. Det som derimot er lite vurdert (under 50% av kommunene) er analyse av interne ressurser og kompetanse, vurdering av gjennomførbarheten av tiltak, og generell bruk av forskjellige strategiske verktøy (Hindaker og Nikolaisen, 2014, s. 175). De kommunene som utfører analyser og benytter seg av forskjellige styringsverktøy er videre nødt til å omforme disse til tiltak, vedtak og som del av arbeidet til ledere for å kunne oppnå en endring eller dreining av dagens tjenester (Johnsen, 2017, s. 29). Strategi kan på denne måten hjelpe til å se utover dagens drift og problemer, og sørger for at man ser virksomheten i et lengre perspektiv. Whittington påpeker at strategier ofte mislykkes grunnet dårlig implementering i virksomheten. Organisasjonsstrukturen må tilpasses slik at det samsvarer med de overordnede målene og tiltakene som skal igangsettes (Whittington, 2002, s. 155).

Vabo påpeker at til tross for at politikere fikk endrede roller til å være mer strategiske og se den overordnede helheten, har de ikke endret sin måte å jobbe med politikk på. Det vises til at

de har problemer med å ta stilling til spørsmål som gjelder langsiktige målsetninger. Dette viser at politikerne har hatt vanskeligheter med å ta innover seg konseptet med strategisk ledelse (Vabo, 2000, s. 360). Vabo antyder at politikere med erfaring opplever ikke at de har mistet noen makt basert på endring til strategisk styring. Dette er trolig fordi de er i stand til å videreføre samspillet med administrasjonen og at de kjenner det kommunalpolitiske systemet (Vabo, 2000, s. 362).

Det er mye som påvirker kommunal drift, og Vinzant og Vinzant henviser til at juridiske og finansielle krav har den største påvirkningen av kommunal styring (1996, s. 143). Poister, Pitt og Edwards (2010, s. 525) trekker inn flere interne og eksterne påvirkningsfaktorer. Dette kan være politisk klima, hvor stabilt det er i kommunen, fagområdet det gjelder og hvilke utviklingsfokus som er aktuelt i tiden. Vabo og Lo påpeker at uansett hvordan det politiske system er organisert og hvilke påvirkningskrefter som preger situasjonen vil alltid politikere ha et handlingsrom (2020, s. 86). Eksempler de trekker frem er at om kommunedirektørene har en sterk rolle kan politikerne mene noe om hvordan det kommunalpolitiske systemet skal organiseres i kommunen. De kan også endre innstillinger på forberedte saker som kommunedirektøren og administrasjonen har forberedt til politisk behandling. Som tidligere nevnt gir kommuneloven (2018, §13-1) kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak av ikke-prinsipiell art, men det skal også rapporteres tilbake til politikerne om hvordan denne delegeringsmyndigheten er blitt benyttet. Her kan politikerne selv sette kravene til rapportering om hvor ofte, om den være muntlig eller skriftlig eller om den skal være ett fast punkt på agendaen til formannskapet eller kommunestyret. Dersom man benytter resultatstyring kan politikerne benytte dette som et styringsverktøy. Dette vil gi innsikt og en bedre kontroll over administrasjonen (Jacobsen, 2020, s.163).

Basert på hvordan en kommune skal drive med strategisk styring påpeker Mintzberg at alle medlemmene i organisasjonen må dele forståelse og hvordan de ser på utviklingen. Studiene viser at det stort sett er administrasjonen som står for det meste av utarbeidingen av den strategiske styringen. Til tross for dette blir det påpekt at politikerne alltid vil ha et handlingsrom de har mulighet til å operere innenfor. Med bakgrunn i dette har jeg kommet til følgende hypotese:

H2: Manglende kommunedirektør påvirker ikke den strategiske styringen av en kommune.

2.2.3.2. Beslutninger

Jacobsen og Thorsvik (2019, s.300) definerer en beslutning som «et valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til handling». Beslutninger blir tatt hele tiden uten at man nødvendigvis legger så mye bevisste tanker om rundt dette i dagliglivet.

Kommunen har utarbeidet mål, strategier og strukturer som har vært basert på beslutninger, som igjen påvirker effektiviteten man produserer. Man preges av organisasjonskulturer, maktforhold og omgivelsene. Og lederen har kanskje sin største og viktigste del i sitt arbeid med å fatte beslutninger (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 298). En beslutningsprosess blir definert som «en rekke handlinger eller vurderinger som fører frem til vedtak og iverksetting av en beslutning» (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s.300). Slik prosesser er dynamiske og kan være særdeles uoversiktlige. Faktorer som påvirker og spiller inn i slike prosesser er at de påvirkes av avhengighet, usikkerhet, ytre press, hensyn, informasjon og ikke minst av mennesket som skal fatte beslutningen (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 301).

I beslutningsteoriene er hovedtanken at mennesker handler rasjonelt. Perfekt rasjonalitet (economic man-modellen) viser til at mennesket kan er i stand til å handle perfekt rasjonelt. Det vil si at målene er klare, man har full informasjon, oversikt over alle konsekvenser, man kan rangere alternativene, for deretter å velge alternativet som best når målet (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 302). I virkeligheten er det slik at målene kan forstås forskjellig etter hvordan det er formulert, vi legger merke til det som er kjent for oss, vi leter etter informasjon som er lett å finne og beslutningene blir påvirket av følelser, risiko og konflikter (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 303). Dette kalles ideen om begrenset rasjonalitet (administrative man-modellen). Jacobsen og Thorsvik påpeker at det er usikkerhet og uklarhet som er de to dimensjonene i den begrensede rasjonaliteten som preger beslutningen (2019, s. 304).

Når mennesker tar beslutninger for å oppnå det beste resultatet kaller vi dette konsekvenslogikk. Dette henviser til at det viktige er utfallet av beslutningen som blir tatt. I denne beslutningsprosessen er det fire spørsmål individet tar stilling til; hva er mulig, hva er konsekvensene av de forskjellige alternativene, hvor verdifulle er konsekvensene for beslutningstager og hvordan valget blir tatt etter hvor verdien av konsekvensene (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 310).

Når et individ skal ta en beslutning på vegne av en organisasjon må det i tillegg ta hensyn til konteksten den oppstår i eller situasjonen som preger den. Dette kaller man passendelogikk. Beslutninger i en organisasjon blir dermed påvirket av regler, prosedyrer, struktur, organisasjonskultur og overordnede mål (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 310). Spørsmål som

beslutningstager da stiller seg omhandler hva slags situasjon de befinner seg i, hva slags organisasjon de befinner seg i og hva gjør jeg/organisasjonen i denne situasjonen. Svarene på disse spørsmålene omhandler identitet. Dette vil igjen si at beslutningene påvirkes av hvilken rolle man har og at den organisasjonsmessige konteksten har en stor påvirkningskraft på den endelige beslutningen (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 311).

George, Desmidt og DeMoyer har utført en studie i Belgia hvor de undersøkte om bruk av strategisk styring påvirket kvaliteten av beslutningene som ble tatt (2016, s.317). Deres funn var at dersom man benyttet strategisk styring i en systematisk formell prosess, økte dette kvaliteten på beslutningene som ble tatt i etterkant (2016, s. 322). Dette avhenger ifølge forskerne at beslutningstakerne har klare retningslinjer og forventninger til arbeidet som skal gjøres. Det viser seg også at å involvere interessenter for å øke kvaliteten på beslutningene er viktig, og det er viktig at toppledelsen i administrasjonen og de sentrale politikerne er deltagende i prosessen av utarbeidelse av den strategiske planen (George, Desmidt og DeMoyer, 2016, s. 323).

Dersom vi tar utgangspunkt i hva en beslutning er viser det til at det ender med en forpliktelse til handling. Vi vet også at det er situasjonen rundt beslutningene som påvirker hvordan beslutninger blir tatt. Passendelogikk tilsier også at politikere og administrasjonen vurderer hva som er passende i organisasjonen. Når en kommunedirektør har foretatt et jobbytte står kommunen uten en kommunedirektør. Dette vil derfor kunne ha en stor påvirkning på organisasjonens beslutninger. Basert på dette har jeg utarbeidet følgende hypotese:

H3: Manglende kommunedirektør utsetter store strategiske beslutninger.

3.0 Forskningsdesign og metode

I dette kapittelet vil jeg starte med å presentere hvilken forskningsmetode jeg har valgt å benytte for denne studien, som er enkeltcase-studie. Deretter vil jeg gjennomgå caset og hvilke trekk ved denne organisasjonen som utpeker seg. I delkapittel 3.2. gjennomgår hvem som er informanter i prosjektet og hvordan datainnsamlingen er gjennomført. I delkapittel 3.3. gjennomgår jeg hvordan analysen er foretatt og en beskrivelse av kodingen. I delkapittel 3.4. vurderes kvaliteten av de innhentede dataene. Her vurderes gyldigheten, påliteligheten og etiske betraktninger rundt egen forskningsrolle.

3.1 Forskningsstrategi og metodisk tilnærming

3.1.1 Casestudie

Aksel Tjora kaller en casestudie å gå i «dybden med relativt få strategiske utvalgte enheter» (2021, s.47). Casestudier kan konsentrere seg om en hendelse, et program, en organisasjon eller en aktivitet. I denne studien er den en utvalgt kommune som vil være det aktuelle caset (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2020, s. 211). Jeg har valgt å benytte meg av denne metoden da jeg leter etter sammenhenger mellom politiske beslutninger og gjentatte bytter av kommunedirektør. For å kunne vurdere om kommunedirektørens jobbytte påvirker lokalpolitiske beslutninger, ser jeg det som en nødvendighet å ha et case som har opplevd dette hyppig de siste årene.

Valget har jeg tatt basert på at jeg ønsker å innhente informasjon som er relevant for det jeg undersøker og at jeg vil unngå å bruke informanter som ikke er representative for fenomenene. På denne måten har man muligheter til å finne eller undersøke sammenhenger som muligens ikke hadde kommet til syne ved et annet forskningsdesign (Tjora, 2021, s48). En enkeltcase-studie som denne oppgaven er valgt da caset har erfaring med gjentatte bytter av kommunedirektører de siste to politiske periodene.

Casestudie, som jeg har valgt for dette prosjektet, har historisk sett fått mye kritikk som forskningsmetode. Blant annet er casestudier kritisert for at man ikke kan generalisere basert på enkeltcase-studier eller komparative case studier, og at det er bedre å basere seg på teori. Bent Flyvbjerg utførte i 1998 studier på politikere og planlegging i Aalborg hvor det forelå mye teori og studier på området. Gjennom denne casestudien fant han flere områder som likevel viste seg å ikke stemme med teorien og det som tidligere var den generaliserte ideen. Flyvbjerg er derfor tydelig på at casestudier også kan brukes til å falsifisere den tidligere generaliseringen eller den teoretiske «sannheten» (Flyvbjerg, 2006, s.228). Han påpeker også

at muligheten for å generalisere fra en enkeltcase-studie avhenger av studien og at mange forskningsfunn er kommet i direkte studier som er generalisert til større grupper (Flyvbjerg, 2006, s. 226). Formålet i en slik casestudie er å snakke med «ekspertene», som i denne studien er lokalpolitikere som har opplevd å bytte kommunedirektør flere ganger på relativt kort tid. På denne måten skaffer man seg førstehåndsinformasjon rundt mulige fenomener som oppstår i en viss kontekst.

I denne studien er det først gjennomgått et teoretisk grunnlag som skaper en base for analysen. Her er det benyttet anerkjent litteratur og den nyeste forskningen som er gjort på dette området. Det er ikke funnet noen studier som går direkte på hvordan kommunedirektørers jobbytte påvirker lokalpolitikeres beslutninger, men det er tidligere foretatt studier rundt kommunedirektørers arbeid og jobbytter. Disse studiene kan ses i sammenheng med det teoretiske grunnlaget for min studie. Videre er det innhentet intervjudata fra lokalpolitikere i den aktuelle casekommunen, som deretter er blitt analysert opp mot teori og tidligere forskning.

3.1.2 Valg av case

Da jeg skulle velge case var det viktig å velge en kommune som kunne gi meg mest mulig informasjon om prosjektets tema. Kommunen som ble valgt har skiftet kommunedirektør og opplevd fravær av toppleder i store perioder i 2016, 2019 og 2022. Dette caset er det som karakteriseres som en «liten» kommune, under 5000 innbyggere. Pr 01.01.2022 har Norge 356 kommuner og 174 (49%) av disse kommunene har under 5000 innbyggere (SSB, 2022). Størrelsesmessig er dermed case-kommunen typisk for mange kommuner i Norge.

3.2 Datainnsamling

3.2.1 Intervju

For dette prosjektet har jeg valgt semistrukturert dybdeintervju som datainnsamlingsteknikk. Dette er fordi jeg ønsker at informantene skal ha mulighet til å reflektere underveis i intervjuet, noe som jeg mener er vanskeligere å få til dersom man legger opp til et fastlåst intervjukjema. Det er informantens fortolkning av situasjonen som skal være det sentrale i intervjuet (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 46). Ved å velge et semistrukturert gir det også meg mulighet til å følge opp med videre spørsmål avhengig av svaret til informanten. Muligheten det skaper er at man kan gå dypere inn i et fenomen for å unngå at datamaterialet blir

overfladisk. Her er dette også muligheter for å innhente eksempler fra virkeligheten som underbygger ett datamateriale. Det som er negativt med denne formen er at man ikke nødvendigvis får helt like intervjuer. Fordi intervjuene baserer seg på den enkeltes erfaringer og opplevelser vil intervjuene kunne være iboende forskjellige avhengig av informantens opplevelser.

Kvale og Brinkmann påpeker at det er forskjellige faremomenter ved å velge intervju som metode for datainnsamling. Dette omhandler at forskeren og informantene ikke har et likt maktforhold. Forskeren har mulighet til å fortolke situasjonen og datamaterialet, styre samtalen eller gjøre at samtalen bærer preg av et avhør (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 52).

Intervjuguiden har jeg laget basert på begreper hentet fra teorien og forskningen som foreligger på omkringliggende temaer. Jeg vil da ha muligheten til å vurdere data opp mot tidligere forskning for å se om dette samsvarer med det andre forskere har funnet. Selve intervjuguiden starter med informasjon til informanten om hensikt, at det blir tatt lydopptak av intervjuet og hvilke kriterier som ligger til grunn for å være deltager i prosjektet. Dette var satt opp punktvis med temaer eller begreper som jeg skulle spørre om i løpet av intervjuet (Kvale og Brinkmann, 2015, s.163).

3.2.2 Informanter

Innenfor for dette caset har jeg valgt å foreta et kriterieutvalg ovenfor hvem som skulle være informanter til prosjektet (Tjora, 2021, s.48). Kriteriet for deltagelse er at man har opplevd minst to bytter av kommunedirektører innenfor de siste to periodene som folkevalgt. Hensikten med kriterieutvalget er å optimalisere datainnsamlingen fra informantene. Svakheten med dette valget er at det begrenser antall informanter som har mulighet til å delta i denne studien.

Jeg tok kontakt med 7 lokalpolitikere som har vært folkevalgte i de siste to kommunestyreperiodene som er 2015–2019 og 2019–2023. I tillegg til to perioder i kommunestyret har tre av informantene vært to perioder i formannskapet og fire informanter har hatt begge perioder i et sektorutvalg. Når man ser disse to periodene sammen, er det lik vektning av folkevalgte i posisjon og opposisjon. Grunnen til at jeg har valgt å ikke ta med flere informanter i denne studien er basert på ønske om å analysere mer i dybden av hvert enkelt intervju.

Informantene ble kontaktet for å spørre om de ønsket å delta i dette prosjektet før prosjektet var ferdig planlagt, da kriterieutvalget var strengt og det var en potensiell mulighet for at jeg ikke hadde nok informanter til å gjennomføre studiet. Da studien var godkjent av NSD fikk informantene en skriftlig invitasjon med informasjon om hvordan intervjuet skulle gjennomføres, personvern og hva som var hensikten med masteroppgaven. Alle informantene leverte skriftlig samtykke til å delta i prosjektet. Intervjuene ble gjennomført enkeltvis med hver informant, og det ble benyttet lydopptak under intervjuene. Informantene fikk selv velge hvor intervjuene skulle gjennomføres. Halvparten ble utført hjemme i egen bolig hos informanten og resterende ble utført på et kommunalt møterom. Alle intervjuene tok i underkant av en time å gjennomføre og ble i etterkant transkribert til tekst.

3.3 Analyse av datamaterialet

Intervjuene ble tatt opp på lydfiler gjennom Nettskjema-lydopptaker-app. I etterkant av opptaket ble lydfilen overført til Office Word hvor det ble automatisk transkribert til tekst. Deretter ble alle intervjuene lyttet gjennom, og teksten ble justert slik at tegnsettinger kom på riktig sted.

Ved koding valgte jeg å benytte Aksel Tjora sin metode for koding av intervjuer. Hensikten med hans metode er å få tak i essensen i uttalelsene, redusere tekstvolumet og skape ideer ut fra detaljer i intervjuene (Tjora, 2021, s. 218). Hvert utsagn ble kodet til hva informanten sa konkret. Alle disse kodene ble så systematisert i temaer som roller, styringsdokumenter, beslutninger, arbeidsoppgaver og sentrumsutvikling (spørsmål om en konkret sak). Alle disse temaene ble derfra videre kodet i hva de omhandlet, og eksempler på dette er ønsker, forventninger, konsekvenser, påvirkning, kommunedirektør og ordfører. Alle disse kodingene som da havnet i samme kategori ble deretter vurdert for mekanismer og hvilke utsagn som gikk igjen hos de forskjellige politikerne.

I disse kodingene fant jeg utsagn som blant annet omhandlet politikeres meninger om sterke og svake ordførere og kommunedirektører. Som en kvalitetssikring av funnene ble intervjuene gjennomgått ytterligere for å kunne kvalitetssikre at disse var reelle funn eller antydninger i samme retning.

3.4 Forskningens kvalitet

Til tross for at mange mener at casestudier ikke nødvendigvis er generaliserbare er tanken at studien kan være paradigmatisk, som betyr at man kan se samme mønster eller samme mekanismer på andre tilsvarende områder (Tjora, 2021, s. 49). Casestudien vil på denne

måten bidra til prototypisk generalisering som kan bidra inn i videre studier og være en del av teoretiske utvalgsstudier over tid.

3.4.1 Pålitelighet og gyldighet

Kvalitative undersøkelser handler mye om forskerens egen rolle og hvordan forholde seg objektiv gjennom hele prosessen. Fremgangsmåten må være transparent og tydelig for alle utenforstående (Tjora, 2021, 53).

Man må alltid vurdere gyldigheten i sitt eget forskningsprosjekt, som også kalles validitet. Her må man gå inn og vurdere om metoden man har valgt er den riktige for å finne svar på problemstillingen for å sikre kvaliteten i prosjektet (Tjora, 2021, s.260). I dette prosjektet er teorimodellen laget med utgangspunkt i nyeste litteratur og aktuell forskning på området. Dette er for at man skal kunne klare å være kritisk og gi et godt tolkningsgrunnlag for videre analyse.

Pålitelighet og troverdighet i en studie omhandler noe enkelt sagt om det er mulig for en annen forsker å gjenskape resultatene fra denne studien (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 276). Jeg har tidligere i dette kapitlet forklart hvordan jeg har gjennomført intervjuene, hvordan de er transkribert og kodet i etterkant. I forkant av intervjuene har jeg også satt meg inn i teoretisk litteratur om hvordan et forskningsintervju best mulig skal gjennomføres, slik at spørsmål ikke skal være ledende eller påvirkes av mine egne overbevisninger.

Informantene er valgt basert på at de har førstehåndsinformasjon, opplevelser og erfaringer rundt temaet. Intervjuene er foretatt med lydopptak ved hjelp av Nettskjema lydopptaker-app, som er godkjent gjennom NSD for opptak og transkribering av intervjuer. Dette har igjen sørget for at informasjon ikke forsvinner, og det gir mulighet til å kontrollere informasjonen i etterkant (Tjora, 2021, s. 185), noe som sikrer etterprøvbarehet.

3.4.2. Etikk

Kvale og Brinkmann påpeker at et forskningsprosjekt har forskjellige etiske problemstillinger avhengig av hvor i prosjektet man befinner seg (2015, s. 97). Dette vil igjen si at jeg som forsker er avhengig av å ta etiske vurderinger underveis i hele studien min.

Prosjektet er meldt inn og er godkjent av NSD (Norsk Senter for Forskningsdata), og datamaterialet er kun tilgjengelig for veileder og meg. Det er også lagt inn automatisk sletting av datamaterialet ved forventet avslutning av prosjektet.

Det er understreket for informantene at de er sikret konfidensialitet og at det er mulighet til å trekke seg underveis i studien. Alle informantene leverte skriftlig samtykke på deltagelsen i studien. Ved sitatsjekk hos informantene ble også min tekst tilhørende sitatet sendt, slik at de kunne se konteksten som deres sitat skulle benyttes i.

Forskerens egen rolle har en stor påvirkningskraft på en studie (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 108). Når en forsker bruker seg selv som redskap for innhenting av datamateriale er man avhengig av å vurdere sin egen rolle gjennom hele prosjektet. Pål Repstad tar opp problematikken ved å studere noe som er nært egen person (2007, s.68). Dette kan omhandle alt fra bekjente, kollegaer og andre relasjoner. Forskeren blir derfor ta en etisk vurdering av hvordan forskeren kan påvirke informanten i datainnsamlingen. Informanten kan respondere mer detaljrikt ved at man har lettere for å dele informasjon eller at de kan svare i den retningen som de tror forskeren ønsker svar på.

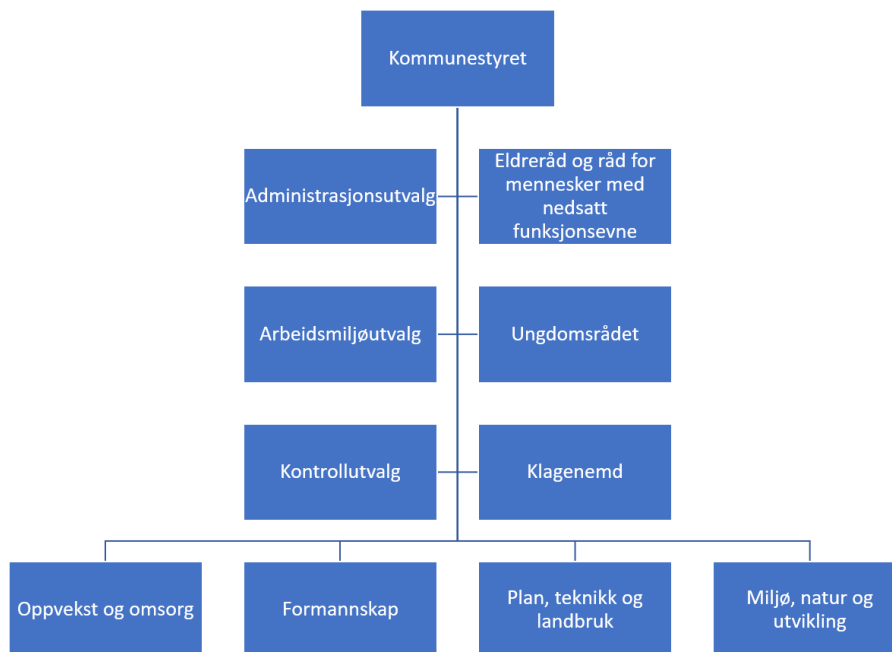
I forkant av intervjuet brukte jeg god tid på informasjon til politikerne om hvilken type studie jeg utførte og hvilket tema som var viktig i dette prosjektet. Jeg jobber selv i kommunen som studien er utført, men jeg jobber ikke med samhandling og informasjon til politikerne. Det var viktig for meg og studien å avklare min egen rolle overfor informantene, samtidig som det er blitt holdt et høyt fokus på denne rolleavklaringen gjennom hele prosjektet.

4.0 Analyse

Dette kapitlet starter med å gjennomgå den politiske og administrative organiseringen av kommunen studiet er utført i. Dette er for kunne ha riktig kontekst når man analyserer datamaterialet. Deretter vil det gjennomgå ha intervjuene sa om deres roller og dens påvirkning, strategisk styring i kommunen og store strategiske beslutninger.

4.1 Politisk og administrativ organisering

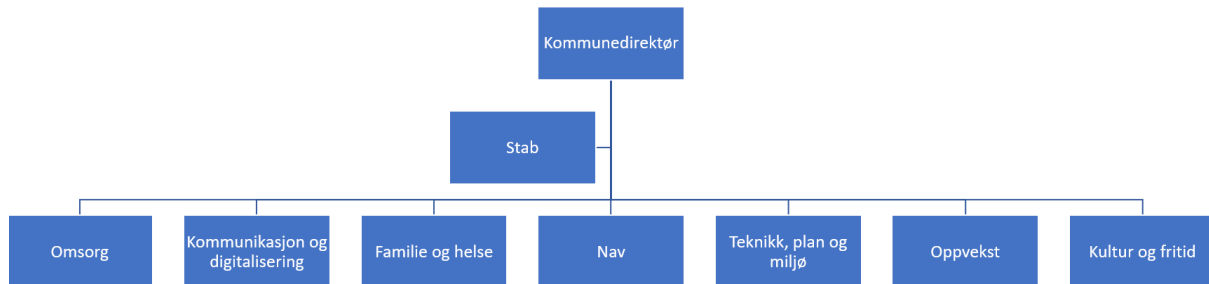
Ved analyse av intervjuene og datamaterialet er det viktig å vite hvordan politikerne og administrasjonen er organisert. Dette er for å kunne sette uttalelsene inn i en kommunal kontekst, og for å kunne vurdere hva som kommer frem i analysen.



Figur 7. Politisk organisering

Figur 7 viser kommunens politiske organisering. Den politiske organiseringen baserer seg på en sektormodell. Kommunestyret er kommunens øverste politiske organ og har ett formannskap som er pålagt i kommuneloven. I tillegg har denne kommune valgt å organisere tre sektorutvalg som behandler tematiserte saker som er oppvekst og omsorg; plan, teknikk og landbruk; og natur, miljø og utvikling. Ordfører som er valgt til å være politisk leder, er lederen for kommunestyre og formannskapet. Ordfører får derfor en fremtredende og viktig rolle i det politiske miljøet. Valgstyret fremmer forslag om ledere i sektorutvalgene som må vedtas i kommunestyret.

Figur 8 viser kommunens administrative organisering. For administrasjonen er kommunedirektøren øverste leder og ansettes av kommunestyret. Kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for hele den kommunale driften. Dette gjør at denne stillingen blir svært viktig både ovenfor resten av administrasjonen og det politiske miljøet.



Figur 8. Administrativ organisering

Under kommunedirektøren er kommunen inndelt i virksomheter. Hver virksomhet har sin egen leder og som er en del av kommunedirektørens lederteam.

4.2 Rolleavklaringer og arbeidsoppgaver

4.2.1 Politikernes rolle

Det er gjennomgående hos politikerne at de ser på sin egen rolle som et ombud for befolkningen som skal lytte, støtte og gi de de tjenestene befolkningen har krav på og forventer. Deretter er deres viktigste rolle å være påvirkere, sette rammer, påse at vedtak blir utført og etterspørre i saker som det ligger forventninger til om gjennomføring. En informant påpeker at i tillegg til utvalg og kommunestyre, er deres vei inn i administrasjonen gjennom ordføreren. Tre av informantene påpeker at rollen som politiker blir lettere dersom man har lengre fartstid som politiker.

Det er med politikere som med så mye annet, at man blir varmere i oppgaven med tiden.

Etter hvert som man skaffer seg erfaring får man mer kunnskap, og litt mer mot.

(Informant 5, avsnitt 12)

Det er bred enighet om hvilke oppgaver en ordfører skal ha i hverdagen. Det blir understreket at ordfører skal være bindeledd mellom administrasjon og politikk, være samlende for en bygd og synlig i lokalmiljøet. Ordfører skal også følge daglig drift, påse at

kommunedirektøren gjør jobben sin og informere ut om fremgang på pågående saker og vedtak.

Samtlige informanter påpeker at ordfører blir påvirket i stor grad når det ikke er noen fast kommunedirektør. 6 av 7 informanter understreker utfordringen med at ordfører må forholde seg til en bredere gruppe ansatte i administrasjonen og dermed får større utfordringer med å følge opp oppgavene som er spredd ut blant ansatte.

Det må være fryktelig vanskelig, nesten umulig egentlig. Rådmannen er jo den som har blitt satt å styre kommunen og er den nærmeste samarbeidspartneren til en ordfører. (Informant 2, avsnitt 7)

Det er klart det blir en større utfordring for han som ikke har noen faste å forholde seg til. Det er en relasjonsbygging mellom ordfører og rådmann, og så lenge rådmann er borte må det bygges nye relasjoner med andre folk og med andre tanker. Du må stadig begynne på nytt da, det er jo litt sånn man føler som en politiker også. (Informant 7, avsnitt 5)

To informanter påpeker at det krever mer av en ordfører, da det krever mer tilstedeværelse. Ordfører må gå mer aktivt inn og i visse situasjoner aktivt avlaste administrasjonen i saker der det er mulig.

Det blir jo enda mer at man bør være til stede. Påse at fungerende rådmann hvert fall har de midlene som skal til for å kunne fungere. Så det man være et bindeledd. Han må være mye sterkere på og kan også være avhjelpende i visse situasjoner, for du kan jo ta noen av oppgavene. (Informant 1, avsnitt 4)

Fem av informantene understreker viktigheten av at ordfører må ta et større ansvar for det som kan oppleves som svikt eller mangler i de periodene som kommunen ikke har rådmann. Til tross for at kommunedirektøren ikke er til stede skal ordfører fortsatt være bindeleddet fra politikerne inn i administrasjonen.

Når ikke vi har en rådmann som tar styring som han skal, da har vi et styringsvakuum. Og der er det noen som tar seg til rette. Og det kan godt være politikere. Det burde jo være ordfører, men hvis ikke ordfører tar det, så vil det være andre. (Informant 5, avsnitt 30)

6 av 7 informanter forteller at periodene som kommunen ikke har kommunedirektør blir sterkt påvirket av hvordan ordfører fungerer og arbeider. De forteller at dersom ordfører oppleves

som passiv eller svak, vil det bli en større uro i både administrasjonen og det politiske miljøet. Det ligger en forventning om at når kommunen mangler kommunedirektør, at ordfører aktivt holder saker varme, informerer om hvordan sakene utvikler seg og setter egne saker på agendaen. Informantene forteller at ordfører må ha pågangsmot og vilje til å stå i utfordrende saker.

Vi har en ordfører som ikke gjør noen ting med saken, annet enn å la kommentarfeltet få flomme over. Det er jo slett lederskap, og det er slett politisk håndverk. (Informant 3, avsnitt 37)

Det har jo også før min tid hatt sterke ordførere som klarer å styre kommunen nærmest med eller uten rådmann. Hvis vi har en svakere ordfører, og det har vi også hatt og det har vi også nå, så kan mye gå galt fordi ingen av dem fungerer optimalt. (Informant 5, avsnitt 5)

4.2.2 Kommunedirektørens rolle

Alle informantene har en klar formening om hva en kommunedirektørs rolle og arbeidsoppgaver skal innebære. Det som blir påpekt som viktig er at kommunedirektøren skal sette både langsiktige og kortsiktige mål for kommunen. Han skal ha et overordnet ansvar for kommunen med ansatte, administrasjonen og forsvarlig drift. Overfor politikerne er det forventet at kommunedirektøren skal utrede saker, fremme saker til politikere og gjennomføre vedtakene som er besluttet. I etterkant skal det også informeres og rapporteres på det som er utført. Kommunedirektøren skal inkludere både ansatte og politikere og «binde» det hele sammen.

Hvis gjennomføringen av vedtak som er lovlig fattet, ikke blir gjort eller blir gjort for dårlig eller for seint, så er jo det en svikt i rådmannens oppgaver. (Informant 5, avsnitt 4)

I de periodene som kommunen ikke har kommunedirektør opplever lokalpolitikere at kommunen kun konsentrerer seg om den daglige driften. Det blir ikke jobbet med langsiktige mål, og lokalpolitikere erfarer at det er ingen som har den totale oversikten og styringen av kommunen.

Alle de 3 rådmennene har hatt sine mål om omorganisering og effektivisering, siste nå var jo 10 punkter med sparetiltak. Men det er jo ingen av de rådmennene som har sittet såpass lenge i stolen at de får begynt på de listene sine, så lite har blitt gjennomført. Så

jeg har en følelse av at vi har vært i et vakuum, for vi ser lite resultater. (Informant 4, avsnitt 8)

I administrasjonen ser et flertall av informantene at det de karakteriserer som uro i administrasjonen.

Jobben til rådmannen er jo å få administrasjonen til å snakke sammen, og det har fungert litt sånn passelig både med rådmann og administrasjonen i mange år nå. Det er jo ikke legge under en stol det at de ikke er strikkevenner de som sitter i ledelsen. Vi merker nok mere den biten, at de i administrasjonen ikke snakker godt nok sammen, som om at rådmannen har vært borte. (Informant 7, avsnitt 16)

For hver gang det kommer en ny kommunedirektør får man det politikerne kaller et «retningskifte», og derfor blir det heller ingen kontinuitet som igjen skaper økonomiske konsekvenser ved at det må kompenseres eller saker utsettes, og at prosjekter blir dyrere.

I fjor bevilget vi nesten en million kroner til et organisasjonsutviklingsprosjekt i kommunen. Det var jo da en anbudsrunde til forskjellige konsulentselskaper, og når jeg så utlysningsteksten var min første reaksjon at det her er jo stillingsinstruksen til rådmann. Det er jo derfor vi har en rådmann for han som skal gjøre den jobben. Vi skal ikke behøve å bruke tilsvarende lønna til rådmannen i tillegg for å få gjort en jobb som han egentlig skulle ha gjort. (Informant 6, avsnitt 22)

For saker som kommer til politisk behandling forteller 5 av 7 informanter at de får dårligere saksutredninger når kommunen ikke har kommunedirektør. De får lite informasjon om de sakene som er startet eller vedtatt, og det er færre saker som kommer til politisk behandling. Det er mindre forutsigbarhet, og sakene er påvirket at den som da utreder jobber etter egen overbevisning. Lokalpolitikere viser også en forståelse ovenfor administrasjonen på redusert kapasitet. Fem av politikerne sier at som fungerende rådmann som da skal ha to fulltidsstillinger må prioritere oppgavene sine. Når en ansatt mangler, vil det alltid få ringvirkninger i organisasjonen.

Utvalget i den perioden her har vært preget av veldig få saker og saker som kun er til informasjon eller til orientering. Det er veldig få vedtak som er gjort i utvalget, og de vedtakene som blir gjort, blir gjort i saker som også skal til kommunestyret. (Informant 3, avsnitt 3)

Det som også kommer frem i datamaterialet er at alle informantene forteller at de tre forskjellige rådmennene som har vært i de to siste periodene, fremstår i varierende grad som passive eller aktive, og svake eller sterke. De påpeker at dersom en kommunedirektør skal være leder for en hel kommune og skape en felles retning for politikere og administrasjon, må man være handlekraftig og tørre å ta i styringen. For at en kommunedirektør skal kunne skape endring, nye tradisjoner og bruksmønster må han sørge for å få troverdighet og tilhørighet i kommunen.

Første rådmann var en veldig tydelig rådmann som hadde vært i kommunen i mange år, og det var veldig klare retningslinjer, for politikerne også. Derfor så var det jo veldig enkelt egentlig, og jeg er glad for at jeg var med på den første runden, og så etter dette begynte det jo å bli en del rot. (Informant 2, avsnitt 8)

Et par av de har nok ikke skjønt hvor mye jobb det er, og det synes jeg har vært et svakhetstegn på de to siste. Første fikk aldri bevist det for så vidt, men det er veldig viktig at den leser og er en støtte for sine ansatte. Rådmann skal være en leder, som skal være en leder. Du skal ikke være sjef, men du skal være leder. (Informant 1, avsnitt 39)

4.3 Strategisk styring i kommunen

Da politikerne ble spurt om hva de vurderte som strategiske styringsdokumenter for kommunen, svarte alle at dette var kommuneplanen med kommunedelplanen, budsjettet og 4-års økonomiplanen. To av informantene vurderte også delegeringsreglementet som et styringsdokument ettersom det har vært hyppig bytte av kommunedirektører i kommunen.

Samfunnsdelen tenker jeg at er den største, kanskje overordna dokumentene vi har for der legger vi en lang plan. Kan ikke si at vi jobber så mye med den. Men det bestemmer jo så mye og det er alltid referert til i sakspapirer. (Informant 2, avsnitt 11)

Politikerne ble spurt om de har noen reell påvirkningskraft på styringsdokumentene som blir laget i kommunen, og samtlige mener at de har mulighet til dette. Alle påpeker at formannskapet er tidlig inne og får delta på planleggingen av budsjettet og økonomiplanen. 5 av 7 informanter påpeker at til tross for at de har mulighet til å påvirke, er handlingsrommet til politikerne lite grunnet mye midler er låst i drift og det er lite midler man kan omdisponere. 4 av 7 informanter påpeker at kommunen har hatt samme rutine for utarbeiding av budsjett og økonomiplan over flere år, og at forslaget er innom alle utvalg før det vedtas i kommunestyret.

Vi er jo med som politikere og legger frem det vi ønsker på det rommet vi får lov til å ha. Nå i dag så er det jo veldig mye gitt allerede som gjelder driften. Så vi har jo ikke så stort handlingsrom som vi kanskje ønsker, men vi har muligheter for å påvirke der.

(Informant 1, avsnitt 7)

Alle politikerne sier at rapporteringer kommer til politikerne til tross for at det ikke er noen fast kommunedirektør. Dette mener de er fordi virksomhetene har dette i årshjulet sitt, og mange av rapportene kommer relativt likt hvert år uten fornyelse. Formannskapet får også sine økonomiske rapporter, men i perioder kan disse komme sent slik at det har mistet noe av effekten sin. 4 av 7 politikere understreker at det er virksomhetene med sine fagområder som lager disse rapportene og ikke rådmannen eller hans nærmeste medarbeidere.

Brutalt ærlig så er det litt grått og trist, litt sånn kjedelige tilbakemeldinger på det man rapporterer. Jeg føler noen ganger at virksomheter velger den letteste å rapportere på, i trygghet på at de enten får stå stille eller at de skal ha blitt litt bedre. (Informant 2, avsnitt 11)

3 av 7 politikere påpeker i tillegg at selv om det kommer rapporter på utfordringer, planer og budsjett, kommer de sjeldent med tiltak som skal bedre det de rapporterer på.

Det heter seg at vi skal orienteres, men det hjelper jo ingenting. Man kunne orientert en sten så lenge man ikke har tenkt å gjøre noe. Det er jo helt koko, men det er faktisk sånn vi jobber. (Informant 3, avsnitt 34)

Samtlige politikere sier at selv om budsjett og økonomiplan kommer slik de pleier, er de ikke langsiktige eller fremtidsrettede nok når det ikke er noen kommunedirektør i kommunen. Administrasjonen blir opptatt av det som skjer her og nå. Det som er skrevet inn i kommunedelplanene blir ikke synlig i økonomiplanen og de blir heller ikke forankret politisk.

Det er veldig tydelig når vi ser siste budsjettet som vi vedtok før jul. Der er på en måte litt overkjørt det politiske kartet, og det blir et budsjett som er satt opp for å passe et økonomikontor, det er veldig tydelig det. Det er klart det er trangt i kommune-Norge, men det har aldri vært så få føringer på ting vi skal gjøre, enten i budsjettåret eller i økonomiplanperioden. (Informant 3, avsnitt 18)

4.4 Strategiske beslutninger i kommunen

Lokalpolitikerne ble spurt hva de mener er en strategisk beslutning for en kommune. Alle politikerne var enige om at dette var beslutninger som hadde store påvirkninger eller konsekvenser for kommunen. Eksempler de kommer med er store utbygginger som skole og barnehage, å velge å stå som egen kommune eller ikke, og vedta at man kan bygge vindmøllepark i kommunen.

Bygge ny barnehage, skole, gamle hjem, bo- og servicesenter, slike store prosjekter eller som vi akkurat nå driver med er rensaneanlegg. Det er store løft for en kommune.

(Informant 6, avsnitt 17)

6 av 7 informanter mener at de har mulighet til å påvirke de store strategiske beslutningene som blir tatt i kommunen. De er tydelige på at store beslutninger må få vedtak i kommunestyret for å få bevilget penger til det som skal gjennomføres.

Jeg vil jo si at det er politikerne som setter et rammeverk og en plan for hvilke store saker man legger inn i økonomiplanperioden, og at vi skal bygge skole om 2 år og vedtar det. (Informant 3, avsnitt 20)

Informantene ble spurt om hvilken rolle en kommunedirektør skal ha i store strategiske beslutninger, og 6 av 7 informanter sier at han skal initiere, utrede og lage gode saksfremlegg til politikerne. Jo bedre saksfremlegget er, desto lettere vil det forankres politisk. Det blir påpekt at kommunedirektøren her må jobbe langsiktig og fremtidsrettet, og at han har en viktig rolle i å få alle til å trekke i samme retning og skape det gode samspillet.

Jeg kan ta det eksempelet med å stå som egen kommune, det gjør at man må se litt inn i framtida. Greier vi det? Har vi ressursene? Og da er det om å gjøre å ha en rådmann som er på ballen hele tida, slik at det er en god styring inn i bedriften. (Informant 1, avsnitt 11)

Lokalpolitikerne ble spurt hva som skjer med store strategiske beslutninger i kommunen deres ved hyppige kommunedirektør-skifter. 5 av 7 informanter forteller at man umiddelbart drifter kommunen på kortere horisonter. Prosjekter som var planlagt har blitt utsatt i påvente av ny kommunedirektør, og noen av den siste kommunedirektørens retningsvalg forsvinner eller blir nedprioritert. De opplever at det blir en «vakuumsperiode» mellom kommunedirektører der administrasjonen ikke vil initiere store saker før ny kommunedirektør er på plass.

Ønsker du å omorganisere et system så må det få litt tid å jobbe på. Og vi aldri rekker å få landet omorganiseringen før det er et skifte, så får du en dødperiode imellom som det ikke skjer noen ting. Du rekker ikke å lande organiseringen før det har kommet inn en ny som vil ha det annerledes. (Informant 4, avsnitt 36)

Ved hyppige kommunedirektør-bytter vil alltid den nye kommunedirektøren «arve» gamle saker fra sin forgjenger. Lokalpolitikere opplever ikke at den nye kommunedirektøren har samme eierskap som foregående kommunedirektør, og derfor at saken kan endre karakter.

Man merker det veldig godt i forhold til eierskap og agenda, Hvis man skal drifte en kommune så skal du legge opp en kurs. Men så skal du også få med deg de tingene som er gjort, de avgjørelsen som er tatt, da får den kommunen til å virke best mulig. Og har du ikke historikken eller eierskapet til det, så blir det adhoc-saker og brannslukking, det mangler den kontinuiteten. I tillegg så ser vi jo i andre kommuner at veldig mange rådmenn er på en måte farget av hva man tror er viktig for framtida. (Informant 3, avsnitt 23)

4.4.1 Eksempel på strategisk beslutning: Sentrumsutvikling – Torget

Alle lokalpolitikere ble spurt om en spesifikk politisk sak som har gått over mange år. Denne saken omhandler sentrumsutvikling og oppgraderingen av torget. Alle politikere angir at dette er en strategisk beslutning for vår kommune da det handler om å øke attraktivitet, fortetting av boliger i sentrum og skape økt tilgjengelighet for noen kommunale tjenester. Ved spørsmål om når denne saken startet eller initiert er det ingen enighet eller sikkerhet hos informantene.

Torget ble jo en idé etter at vi fikk vindkraft fordi vi var lovet 5 millioner, eller opp til 5 millioner av vindkraftselskapet. (Informant 1, avsnitt 18)

I forrige periode, mens Arbeiderpartiet hadde ordfører, da ble det besluttet at vi skulle få gjort noe alvorlig eller skikkelig med torget. (Informant 5, avsnitt 21)

Det er en av de sakene som har vi versert i 12–14 år i det politiske miljøet, som har vært gjennom 4–5 rådmenn og 3 ordførere. (Informant 7, avsnitt 19)

Samtlige politikere har forskjellige opplevelse og erfaringer rundt denne saken, og hva som gjør at denne saken ikke er ferdigstilt. Alle politikere henviser også til eksterne parter eller situasjoner som har utsatt eller stoppet denne saken.

Torget har blitt en ond sirkel fordi vi var avhengig av private aktører som måtte være med å bidra. Det har ikke vært enkelt, fordi de private aktørene har ikke vært enkle personer med å ha med å gjøre. (Informant 2, avsnitt 29)

Det som stoppet torvet, var vel først koronaen, det krevde alt fokus over lang tid. Og så har det vært litt att og fram med utbygger. Men det er jo kloakksaneringen vår i sentrum og en strammere økonomi som stopper det nå. (Informant 4, avsnitt 39)

Alle informantene har sterke meninger om politiske roller i denne saken. De forskjellige meningene til informantene samsvarer ikke med hverandre. Denne undersøkelsen går over to perioder og den aktuelle kommunen hadde et politisk skifte i kommunevalget i 2019. Det som kommer frem i undersøkelsen er at samtlige politikere mener at det har vært størst fremdrift i saken da de selv satt i posisjon og at saken ikke har utvikling når de var i opposisjon.

I forrige periode ble det besluttet at det skulle investeres i torget, og vi skulle sette spaden i jorda. Vi skulle begynne, så fikk vi et politisk valg, og så bytta vi ordfører og byttet rådmann noen ganger. Og det er jo manglende politiske vilje til å ta i det, jeg tror det er partipolitikk. Vi var veldig opptatt av det, for vi hadde det som en av de største punktene på partiprogrammet vårt. (Informant 3, avsnitt 24)

Vi var i en god driv egentlig, for nå den siste halvannet året har jo skjedd mye. Nå ligger det en tegning der. Det var jo ikke så mye snakk om torget i forrige periode, som det har vært i denne perioden her. (Informant 7, avsnitt 20)

Ved spørsmål om kommunaldirektørs påvirkning av saken forteller alle lokalpolitikere at manglende rådmann har medført at det ble manglende kontinuitet og lite eierskap i saken. De mener også at konstituert kommunedirektør ikke har hatt mulighet til å føre saken på samme måte da det er utfordrende å utføre to jobber samtidig, men det blir påpekt at det er den konstituerte direktøren som likevel har ansvar for fremdrift av saken.

Såne ting du har vært ute og snakket om, lovet og presentert må du følge opp. Mens kommer man inn som en reserverådmann eller ny rådmann, så har man ikke eierskap, og man har heller ikke noe å svare for fordi man er ny, og da slipper man unna med alt. (Informant 3, avsnitt 27)

Rådmannen har ikke vært med på noen av de møtene som jeg kan huske. Og mitt inntrykk er at uansett hvem rådmannen har vært, så har de aldri hatt eierskap til torget-saken, det har jeg aldri tenkt. (Informant 2, avsnitt 34)

5 av 7 informanter mener at denne saken har tatt for lang tid og vært preget av manglene kontinuitet slik at det er har fått varige konsekvenser for utviklingen av torget. Det blir påpekt at den økonomiske situasjonen for kommunen er endret siden planene ble initiert og at det finansielle grunnlaget ikke lenger er til stede for oppstart. Dersom byggingen av torget hadde startet når vedtaket ble fattet ville situasjonen utviklet seg på en annen måte. Nå er det kun politikere som etterspør fremdrift, og administrasjonen kommer med lite informasjon.

Her blir det lovet gang på at vi skal gjøre ting og det blir ikke noe. Og til slutt så blir det som politiker litt sånn at, nei, nå har vi ikke råd, for nå har vi faktisk ikke penger til å gjennomføre det. De hadde muligheten uten at de hadde forringet framtiden vår.
(Informant 1, avsnitt 19)

5.0 Diskusjon

I dette kapittelet vil hver av hypotesene gjennomgås separat. Disse hypotesene vil ses opp mot resultatene av intervjuene og hva teorien sier om de aktuelle feltene.

H1a: Fravær av kommunedirektør påvirker lokalpolitikernes rolle

Den første hypotesen (H1a) hevder at lokalpolitikernes rolle blir påvirket av kommunaldirektørs fravær. Det som kommer frem av intervjuene er at kommunedirektørens rolle kun blir ivaretatt til en viss grad i de periodene kommunen står uten en fast kommunedirektør. Med utgangspunkt i Mintzbergs tre hovedfunksjoner som leder som er interpersonal funksjon, informasjonsfunksjon og en beslutningstagerfunksjon, viser intervjuene at alle disse oppgavene blir redusert (1971, s. 103). Lokalpolitikerne opplever at det blir en uro i administrasjonen ved stadig bytte av øverste leder og at naturlige forbindelsen mellom politikk og administrasjon blir redusert. Samtidig viser politikerne til at de får mindre informasjon og sakene de får tildelt er dårligere forberedt, noe som kommer frem i saksfremleggene. Det ligger også en forventning om at kommunedirektøren skal ha den totale oversikten over alle virksomhetene og at det som blir fremlagt til politisk behandling skal ha en innsikt i hvordan det vil påvirke organisasjonen i sin helhet. Dette er påpekt som en mangel, da politikerne opplever at virksomhetene jobber hver for seg med egne oppgaver. Med tanke på at kommunedirektøren skal være den som har den totale oversikten vil han også ha oversikt over de strategiske valgene som gjøres og skal gjøres i en kommune. I en slik stor organisasjon vil en strategisk beslutning ha påvirkningskraft for flere av virksomhetene og slike prioriteringer mellom strategiske beslutninger blir i denne kommunen utsatt. Lokalpolitikerne er tydelig på at målene og beslutningene går ned på korte horisonter.

KS har definert fire roller for en lokalpolitiker som er arbeidsgiverrollen, representasjonsrollen, lederrollen og styringsrollen. I intervjuene er det representasjonsrollen som politikerne anser som den viktigste ved å være ombud for innbyggerne og de som har behov for å løftes i samfunnet. Dernest angir de styringsrollen som en god nr. to. De mener at det er viktig at de offisielle oppgavene som å fatte vedtak, vurdere virkemidler og igangsetting av vedtak er svært viktig.

Lederrollen legger de tydelig til ordfører og det ligger en forventning om at denne posisjonen skal ivareta dette behovet. Lokalpolitikerne er tydelige på at det er en forventning om at ordfører skal avhjelpe og ta styringen i visse fora der kommunedirektøren mangler. Her skal

også ordfører ivareta bindeleddet inn til administrasjonen til tross for at ordførers naturlige samarbeidspartner ikke er til stede. Det som kommer frem er at det ligger en stor forståelse over at dette er en krevende situasjon for ordfører, og at det krever høyere tilstedeværelse og høyere arbeidsaktivitet til å klare å holde oppgaveflyten gående.

KS beskriver et folkevalgt lederskap ved at man skal være representerende, inkluderende og mobiliserende. I perioder med manglende kommunedirektør krever det mer av lokalpolitikernes mobiliserende lederskap, ved at de må etterspørre mer informasjon og at politikerne opplever at de må holde saker som bør behandles «varme». De langsiktige planer som avgått kommunedirektør har igangsatt eller som lokalpolitikerne har bedt om en sak tar svært lang tid eller utsatt. Dette kan vi igjen se i undersøkelsen gjort av Hindaker og Nikolaisen hvor 81% av politikerne angir at de hjelper til med å holde fokus på de viktigste sakene (2014, s.179).

H1b: Ordførers rolle får endrede krav og forventninger ved fravær av kommunedirektør

Den andre hypotesen (H1b) hevder at ordførers rolle får endrede krav og forventninger i periodene hvor kommunedirektøren mangler. I intervjuene kommer det frem at hvordan ordfører fungerer i sin rolle påvirker politikerne i like stor grad som manglende kommunedirektør. Det ligger tydelige forventninger om ansvaret for å være bindeleddet. Det må sørges for at de politiske utvalgene fungerer og administrasjonen blir gitt de midlene og de har behov for i en utfordrende situasjon. Det kommer frem at i perioder hvor det har vært en ordfører som tar lederrollen og tar sin del av ansvaret, oppleves mangelen av kommedirektør ikke i samme grad. Politikerne forteller at de har behov for en som skal lede dem og dersom ikke ordfører tar denne rollen vil noen andre enten forsøke å ta denne, eller at det er mulig at den havner hos feil ansatt eller politiker. Baldersheim et al. (2021a, s. 31) beskriver at ordførers rolle vil påvirkes av den politiske sammensetningen i kommunen og hvor tydelige signalene fra politikerne og administrasjonen. Det kommer ikke frem i denne studien om hvilke forventninger og signaler som er gitt ordfører fra politikerne eller hvor fragmentert disse miljøene rundt ordfører er.

Politikerne forteller at påvirkningen på det politiske miljøet og hvilke muligheter de har i sitt handlingsrom og beslutninger, er hvor sterk eller svak en ordfører og en kommunedirektør oppleves. Med sterk eller svak menes det hvor synlige disse er, hvor aktive de er på sine oppgaver og hvilken fremdrift de er i stand til å produsere.

| | Manglende rådmann | Svak rådmann | Sterk rådmann |
|----------------|-------------------|--------------|---------------|
| Svak ordfører | Lav | Lav | Høy |
| Sterk ordfører | Høy | Høy | Høy |

Figur 9: Opplevd fungerende drift ved sterke og svake kommunedirektører og ordfører

Basert på dette kan det se ut til at om kommunen har en lav eller høy opplevelseshetsgrad av fungerende drift, avhenger av samspillet og rolleutøvelse av kommunedirektør og ordfører. Dette kan ikke bekreftes eller avkreftes i denne studien, men krever videre forskning på disse rollene. Figur 9 viser mulige sammenhenger som kan brukes som grunnlag for videre forskning.

H2: Manglende kommunedirektør påvirker ikke strategisk styring av en kommune

Den fjerde hypotesen jeg fremla var at manglende kommunedirektør ikke påvirker den strategiske styringen i en kommune (H2). Det kommer tydelig frem at politikerne mener at de har strategiske styringsdokumenter som legger føringer for hvilke beslutninger og vedtak som foretas og som saker blir vurdert opp mot. Disse dokumentene er kommunedelplan, budsjett og økonomiplanen som alle er lovpålagte planer i kommunen, men få politikere henviser til styringsdokumenter som er laget på eget initiativ. Det kan derfor se ut til at kommunen har både plan og plot i Mintzbergs rammeverk for strategi (1979, s.12). Når det gjelder det tredje perspektivet i rammeverket som er mønster, kan vi tydelig se at politikerne beskriver et mønster som gjentar seg årlig uavhengig om man har en kommunedirektør eller ikke. Til tross for dette kommer det frem at det ikke er en bevisst taktikk rundt dette, og at man ikke følger mønsteret fordi man har oppnådd gode resultater av dette tidligere. Dette fremstår som en vanehandling og ikke en hensiktsmessig gjenbruk av gode tiltak. Når det gjelder posisjon og perspektiv er det en tydelig omforent oppfattelse av hva organisasjonen skal oppnå og hvilken rolle den skal ha i samfunnet. Mintzberg (1979, s.20) påpeker at det er elementært at aktørene i organisasjonen deler forståelse og hvordan de ser på utviklingen til organisasjonen. I denne oppgaven er det ikke mulig å konkludere med at de kommunale aktørene har samme forståelse eller ikke, men det kommer tydelig frem at administrasjonen utsetter eller bremser utviklingen når man ikke har en kommunedirektør i kommunen.

Når vi vurderer resultatene fra undersøkelsen opp mot Vinzant og Vinzants modell for strategisk styring i en offentlig sektor, kan vi se at kommunen gjennomfører alle nivåene i modellen uten deltagelse fra kommunedirektør (1996, s.150). Politikerne opplever at de er en del av prosessen av utarbeidelse av plandokumenter og at de har mulighet til å påvirke og tilpasse ressursene til tross for at det er et lite handlingsrom. De får også evalueringer og rapporteringer til formannskap og utvalg. Det blir presisert fra politikerne at det er lite strategisk tenkning i denne handlingen, og at dette er årshjul og rutiner som gir dem dette grunnlaget for den strategiske tenkningen.

Hindaker og Nikolaisen (2011/2012) antyder i at det er stort sett administrasjonen som er de mest sentrale aktørene og er ansvarlige for kommunens strategiske styring. De påpeker også at de fleste kommunene er gode på overordnede planer, visjoner, verdier og formål, men at under 50% av kommunene vurderer hvordan man skal benytte interne ressurser, gjennomførbarhet i tiltak og bruk av strategiske verktøy. Dette blir i stor grad bekreftet i denne undersøkelsen da politikerne forteller at administrasjonen lager utkastet både til økonomisk planverk og kommunedelplaner. Rapportene som kommer til politikerne, blir beskrevet som pålagt rutine-rapportering uten særlig vurdering av innhold. Det blir ikke vurdert tiltak eller hvordan man skal kunne endre dagens mønster eller dårlige resultater. Dette kan tyde på at kommunen ikke benytter strategi aktivt for å skape en dreining eller endringer i tjenester slik at man får hevet blikket over den daglige driften (Johnsen, 2017, s. 29). Et spørsmål som kommer opp er om de strategiske dokumentene og strategien er dårlig implementert i virksomhetene eller organisasjonsstrukturen ikke er tilpasset målene (Wittington, 2002, s. 155).

H3: Manglende kommunedirektør utsetter store strategiske beslutninger

Den tredje hypotesen jeg har presenterer er at store strategiske beslutninger blir utsatt ved manglende kommunedirektør (H3). Som tidligere vist er alle politikerne tydelig på hva en strategisk beslutning er for en kommune, og at det vil ha en klar konsekvens eller effekt av disse beslutningene. Det som kommer frem i intervjuene er at når det ikke en kommunedirektør på plass i kommunen, er det en vegring fra administrasjonen til å ta disse strategiske beslutningene. Jacobsen og Thorsvik (2019, s. 300) påpeker at en av lederens viktigste oppgave er å ta disse beslutningene som skaper store virkninger for organisasjonen. Intervjuene viser at når man ikke har kommunedirektør, tas det stilling og handles etter kortsiktige mål, og at det kan se ut til at gjensittende administrasjon blir påvirket av

usikkerhet i organisasjonen, situasjonen og omgivelsene. Ideen om begrenset rasjonalitet i beslutninger viser også til at det er usikkerheten og uklarheten som påvirker om man er i stand eller ønsker å ta denne beslutningen (Jacobsen og Thorsvik, 219, s. 304).

Konteksten kommunen befinner seg i er at man står uten en øverste leder og man er i en situasjon hvor man «venter» på den nye kommunedirektøren. Ut fra intervjuene kan det se ut til at denne opplevelsen påvirker organisasjonen i stor grad og at de rollene som skal fylles på bakgrunn av manglende kommunedirektør preges av passende-logikk som gjør at det er lettere å utsette de store strategiske beslutningene.

Når lokalpolitikere ble spurt om en konkret sak som i denne studien omhandlet sentrumsutviklingen, viser det seg at det er mye usikkerhet og forskjellige opplevelser av hva som er gjort i denne saken. Saken startet opprinnelig i 2011, men ingen av politikere husker konkret når denne saken oppsto. Alle har en forklaring på hvorfor denne saken ikke er gjennomført, og dette forklares med forskjellige situasjoner og eksterne parter i saken.

Det som kommer tydelig frem i denne saken er at det ikke er tatt noen konkrete beslutninger som har ført til igangsettelse av planene i sentrumsutviklingen. Informantene viser til at kommunedirektørene de siste 8 årene har tilsynelatende hatt lite interesse i denne saken og det derfor ikke er satt på agendaen i samme grad som politikere har ønsket. Manglende eierskap til denne saken kan se ut til at har skapt en «vakuum», og flere partier har påtatt seg eierskap i utviklingen som har skjedd i saken. Partiene mener at de få hendelsene i denne saken skal krediteres til dem da de var i posisjon, og at manglende utvikling skjer i den perioden de er i opposisjon. Dette kan igjen vurderes opp mot rollen som leder når man ikke har kommunedirektør. Ordfører forventes å holde sakene varme og informere politikere om fremdrift, men dersom denne fremdriften mangler vil noen påta seg ansvaret eller rollen som pådriver i situasjonen.

6.0 Konklusjoner

Formålet med denne studien var å finne ut hvordan hyppige skifter av kommunedirektører i en kommune påvirker lokalpolitikernes strategiske beslutninger. Kommunedirektøren står ansvarlig for tjenesteproduksjonen og administrasjonen, og innehar en stor makt ovenfor politikerne i forhold til hvilke saker som blir satt på den politiske agendaen. Samtidig vet vi fra tidligere studier at kommunedirektører beveger seg over i den «lilla sonen» når de mener at det er behov for det eller at politikerne tydelig mangler kunnskap om et saksområde (Alford et al., 2017, s.761). Denne stillingen har vært preget av høy grad av jobbytter for dem som innehar disse stillingene, og pr i dag er jobbskifter blant kommunedirektører relativt stabil på ca. 15%.

Dag Ingvar Jacobsen har i en tidligere studie vist at skifte at kommunedirektør ikke gav signifikant endring av resultatene til kommunen og stilte spørsmål om en enkeltstående leder virkelig kan ha en stor betydning i en så kompleks organisasjon som en kommune.

Resultatene i dette prosjektet viser at bytte av kommunedirektør kan påvirke politikernes store strategiske beslutninger.

Denne studien viser at lederoppgavene som en kommunedirektør innehar som interpersonal funksjon, informasjonsfunksjon og beslutningstagerfunksjon, blir redusert eller fungerer i en dårligere grad når man ikke har kommunedirektør. Det kommer fram at informantene opplever at den totale oversikten av kommunen ikke er til stede og administrasjonen jobber mer silobasert i sine virksomheter enn ellers. Dette medfører at det kreves mer av politikernes mobiliserende lederskap, og de anser at representasjonsrollen fortsatt er deres viktigste rolle og styringsrollen som nr. to.

KS trekker frem de 4 rollene politikere skal inneha, og lederrollen ligger det en sterk forventning om at ordføreren skal ta, i fravær av kommunedirektør. Her skal ordføreren avhjelpe, ta styringen og sørge for at han fungerer som et bindeledd til administrasjonen. Lokalpolitikerne beskriver at hvordan ordføreren fungerer og arbeider i fravær av kommunedirektør påvirker dem i like stor grad som fraværet av kommunedirektør. Dersom kommunen har en ordfører som oppleves som aktiv eller «sterk» angir politikerne at handlingsrommet og innvirkningen på beslutninger virker større. Dette vil si at dersom kommunen har en «sterk» ordfører i periodene som kommunedirektør er fraværende, kan dette redusere problemene ved bytte av kommunedirektør. Lokalpolitikerne mener også at

dersom kommunedirektøren oppleves som sterk og aktiv påvirker dette samhandlingen og opplevelsen av samarbeid i positiv retning, men denne påstanden kan ikke bekreftes i denne studien. Det kreves mer forskning på hva som gjør at en kommunedirektør oppleves som sterk eller setter igjen et «avtrykk» etter seg. Her må man blant annet finne ut om dette påvirkes av hvor lenge kommunedirektørene er ansatt eller om stillingen kan få en effekt av at man kommer utenfra organisasjonen inn i rollen.

I denne studien kan vi også se at den løpende strategiske styringen i kommunen går relativt uhindret til tross for at kommunen ikke har kommunedirektør. Alle elementene i Mintzbergs rammeverk, som han kaller *5Ps of Strategy*, forekommer i nokså tilsvarende grad som tidligere. Også ut ifra Vinzant og Vinzants modell for strategisk styring i offentlig sektor er kommunen på det høyeste nivået i modellen. Det som kommer tydeligst frem er at kommunen drifter etter kortsiktige målsetninger og selve rapportene som blir presentert for politikerne har lite strategisk innhold.

Det er viktig med gode styringssystemer og rapporter, særlig i små kommuner med hyppige skifter i toppledelsen. Disse har ofte mindre administrative staber som kan ha større utfordringer med å ta en strategisk rolle ved fravær av kommunedirektør enn staber i store kommuner. Derfor er det naturlig å tro at et topplederskifte krever mer av politikerne og administrasjonen i små kommuner enn i store kommuner, som har store administrasjoner. Vi kan også ut fra dette anta at det er behov for gode skifter mellom kommunedirektører for at den strategiske styringen ikke svekkes, særlig i små kommuner.

Denne studien viser også at store strategiske beslutninger kan bli utsatt ved fravær av kommunedirektør. Det kan se ut til at administrasjonen vegrer seg for å ta slike beslutninger før den nye kommunedirektøren er tilsatt. Sakene som kommer til politikerne, har korte horisonter og man jobber etter kortsiktige mål. Politikerne må gjentatte ganger etterspørre informasjon rundt de store strategiske beslutningene som skal tas i kommunen.

Da politikerne ble spurt om en konkret sak som gjaldt sentrumsutviklingen i kommunen hadde de alle forskjellige opplevelser og erfaringer på hvordan denne saken hadde forløpt og blitt behandlet. Det var i denne saken ingen tydelige beslutningstagere. Vi kan her se at manglende eierskap til den aktuelle saken har gjort at flere politiske partier har tatt på seg ansvaret og æren for den fremdriften som har skjedd i saken. Dette kan være en tydelig effekt på manglende kommunedirektør over tid, hvor andre forsøker å gå inn i en ledende styringsrolle.

Det er viktig med gode formelle beslutningsprosesser som viser tydelig hvem som har tatt hvilke beslutninger og hvem som er ansvarlig for de forskjellige iverksettelsene. Dette er viktig i alle politiske organisasjoner, og som resultatet viser, særlig viktig i kommuner med hyppige lederskifter.

Svakheter ved denne studien er at jeg kun har sett på én kommune. Dermed blir det ikke mulig å sammenligne med andre kommuner for å finne ut om denne kommunen er avvikende i forhold til andre kommuner. Det er også i denne studien trukket ut 7 informanter som det er gjennomført intervjuer med. Alle informantene er inkludert på bakgrunn av kriterier satt på forhånd, men ved et større utvalg kunne man kanskje funnet flere nyanser i materialet.

Dersom man skal studere samme tema bør man vurdere å gjøre en komparativstudie. Her kan man sammenligne flere kommuner som har hyppige skifter av kommunedirektør, eller sammenligne kommuner som har hyppige skifter opp mot kommuner som ikke har dette.

Eksempelet som er benyttet i denne studien fra kommunen er en enkelt stående sak i caset. Dersom man hadde inkludert flere saker som har gått over tid, og som ikke er avsluttet eller igangsatt, kunne man muligens ha funnet flere momenter eller mekaniser som gjør seg gjeldende enn det som er studert her.

Det er lite teori om topplederskifter i små kommuner, og den forskningen som foreligger er konsentrert rundt private organisasjoner og store offentlige organisasjoner. Dette til tross for kommunereformen og sammenslåing har 49% av Norges kommuner fortsatt et innbyggertall på under 5000. Dette viser tydelig at det er behov for forskning på mindre kommuner da noen konsekvenser, for eksempel rådmannsskifter, trolig vil utarte seg på en annen måte i små enn i store kommuner med større administrasjoner.

Referanser

Alford, J., Hartley, J., Yates, S., Hughes, O. (2017). Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *American Review of Public Administration*, 47(7): 752–763. <https://doi.org/10.1177/0275074016638481>

Baldersheim, H., Rose, L.E. (2014) Kommunale reformer som teoretiske utfordringer. I: Baldersheim, H., Rose, L.E. (red) *Det kommunale laboratorium – Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 3. utg. s. 9-16. Fagbokforlaget

Baldersheim, H., Duy, I.N., Hye, L., Jacobsen, D.I., Kühn, N., Silva, N.E., Øgård, M. (2021a) *Styrket lederskap I kommunalsektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgt og kommunedirektør*. Delrapport 1. Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder. Oppdragsgiver: KS.

Baldersheim, H., Duy, I.N., Hye, L., Jacobsen, D.I., Kühn, N., Silva, N.E., Øgård, M. (2021b) *Styrket lederskap I kommunalsektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgt og kommunedirektør*. Delrapport 2. Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder. Oppdragsgiver: KS.

Boyne, G.A., James, O., John, P., Petrovsky, N. (2010) Does Public Service Performance Affect Top Management Turnover? *Public Administration Research and Theory* (20) s. 261-279. [doi:10.1093/jopart/muq024](https://doi.org/10.1093/jopart/muq024)

Flyvbjerg, B. (2006) Five misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), s. 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>

George, B., Desmidt, S., DeMoyer, J. (2016) Strategic decision quality in Flemish municipalities. *Public Money & Management*, 36:5, s.317-324. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1194073>

Granheim, K. Sivertsen, T. (2010) Styrket toppledelse i kommunen – Rådmenn, turnover og likestilling. KS. <https://www.ks.no/contentassets/8fd587deea084b1bb70d8b523719e8d4/rapport-toppledere.pdf>

Haga, G., Leirset, E., Lillestøl, Ø. (2014) Kommunestyre og lokaldemokrati - En empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyre. Rapport nr. 94. Høgskolen i Nord-Trøndelag.

- Hindaker, E., Nikolaisen, N. (2014) Strategisk planlegging og styring i kommunene. I: Johnsen, Å. (red). *En strategisk offentlig sektor*. s. 167-188. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. (1996). Kan vi måle resultater av ledelse? Forsøk på å måle resultater av rådmannsskifter i norske kommuner. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 77(1), 80–89.
- Jacobsen, D.I., Thorsvik, J. (2019) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 5. utg. Fagbokforlaget. Bergen
- Jacobsen, D.I. (2020) Perspektiver på kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D.I., Baldersheim, H., Kühn, N.S.B. (2021) Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet? Norske kommunedirektørers balanse mellom fag og politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 37(4), 210–225.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2021-04-04>
- Jacobsen, K.D. (1960) Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. I: Christensen, T., Egeberg, M. (RED, 1994) *Forvaltningskunnskap*. 2.utg. s.155-174. Tano AS
- Jenssen, S. (2010) Lokaldemokrati på tomgang? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, årg. 26. Nr.3, s. 204-234.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., Tufte, P.A. (2020) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 4. utg. Abstrakt Forlag. Oslo
- Johnsen, Å. (2017) Nye styringsverktøy og modeller – redskap eller legitimering? Strategisk planlegging og styring i kommunene. *Praktisk økonomi og finans*. Nr. 1/2017. Årg.33, s. 17-35. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-01-03>
- Johnsen, Å. (2014) Strategisk tenkning i offentlig sektor. I: Johnsen, Å. (red). *En strategisk offentlig sektor*. s. 63-86. Fagbokforlaget.
- Kommuneloven (2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-22-83>
- Kommunenes sentralforbund (KS) (2019a) KS Folkevalgprogram 2019–2023. Hentet 14.12.2022. <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/folkevalgprogrammet/her-finner-du-boken-tillit-ks-folkevalgprogram-2019-2023/>

Kommunens sentralforbund (KS) (2019b) Kommunesektorens arbeidsgivermonitor: rekrutteringsutfordringene øker. Hentet 17.12.22:
<https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/kommunesektorens-arbeidsgivermonitor-2019-rekrutteringsutfordringene-fortsetter/>

Kommunenes sentralforbund (2022) Folkevalgt lederskap og kommunal organisering. Hentet 08.11.2022. <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/for-deg-som-folkevalgt/>

Kvale, S., Brinkmann, S. (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*. 3 utg. Gyldendal akademisk. Oslo

McCabe, B.C., Feiock, R.C., Clingermayer, J.C., Stream, C. (2008) Turnover among City Managers: The role of Political and Economic Change. *Public Administration review*, Vol 68, issue 2. s. 380-386. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00869.x>

Mintzberg, Henry (1971) Managerial work: Analysis from observation. *Management Science*, 18(2, Application Series). s. 97– 110.

Mintzberg, Henry (1979) The strategy concept 1: Five P's for strategy. *California Management Review*, s.11–24.

NOU 2023:9 (2023) Generalistkommunesystemet. Likt ansvar - ulike forutsetninger. Kommunal og distriktsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5a25f42bd97345c29593c03a515738d2/no/pdfs/nou-202320230009000dddpdfs.pdf>

Poister, T.H., Pitts, D.W., Edwards, L.H. (2010) Strategic Management Research in the Public Sector: A review, Synthesis, and Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40, s. 522-545.

Repstad, P. (2007) Mellom nærhet og distanse: Kvalitative metoder i samfunnsfag. Universitetsforlaget.

Røiseland, A., Vabo, S.I. (2016) Styring og samstyring – governance på norsk. 2 utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Røiseland, A., Vabo, S.I., Sørensen, E., Thorfing, J. (2020) Folkevalgt og politisk leder. I: *Folkevalgt og politisk leder*. Red: Signy Irene Vabo og Asbjørn Røiseland. Cappelen Damm Akademisk.

- Tjora, A. (2021) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 4 utg. Gyldendal Norsk forlag. Oslo.
- Vabo, S.I. (2000) New organisational solutions in Norwegian local councils: Leaving a puzzling role for local politicians? *Scandinavian Political Studies*, 23(4), 343–372.
<https://doi.org/10.1111/1467-9477.00041>
- Vabo, S.I., Lo, C. (2020) Administrasjonsparadokset – Farvel til timeglassmodellen? I: *Folkevalgt og politisk leder*. Red: Signy Irene Vabo og Asbjørn Røiseland. Cappelen Damm Akademisk.
- Vinzant, D.H., Vinzant, J.C. (1996) Strategy and Organizational Capacity: Finding a fit. *Public Productivity & Management Review*, 20 (2), s. 139-157.
- Winsvold, M. (2020) Lokalpolitikernes politiske tillit. I: Seggaard, S.B. (red) Det norske lokaldemokratiets legitimitet – tillit, deltagelse og ulikhet. s. 36-63. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2020:10. Oslo.
- Whittington, R. (2002) *Hva er strategi? Og spiller det noen rolle?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Willumsen, T., Aarsæther, N., Bjørnå, H., Buck, M. (2014) Rådmannsundersøkelsen 2013. Klassisk byråkrat eller administrativ entreprenør? Delrapport fra NFR-prosjektet. UiT. Tromsø
- Yin, R.K. (2018) *Case study research and applications. Design and methods*. 6. utg. Thousand Oaks: Sage
- Øgård, M. (2020, 10. juli) Norsk kommunedirektørforum. Hentet 14.11.22. <https://XN--kommunedirektr-2qb.no/2020/07/10/radmansbevegelser/>

Vedlegg: Intervjuguide

Problemstilling: *Hvordan påvirker hyppig skifte av kommunedirektører politikernes strategiske beslutninger i en kommune?*

Analysere opp mot 3 hypoteser.

| Tema | Tematisk spørsmål | Oppfølgingsspørsmål |
|-----------------------|--|--|
| H1 Politiske roller | Hvordan ser du din egen rolle som politiker? | - Viktigste oppgave/rolle? - |
| | Hvordan vurderer du kommunedirektørens rolle? | - Hvordan ivaretas rollen når man ikke har direktør? |
| | Hvordan påvirkes du av manglende kommunedirektør? | - Hvorfor? - Hvem rolle inntar du? - Hvem rolle går du fra? - Hvordan påvirkes andre? |
| H2 Beslutninger | Hva tenker du er store beslutninger for en kommune? | - Tid - Kostnad - Effekt |
| | Hvordan påvirkes store beslutninger av kommunedirektøren? | - Kunnskap - Tilrettelegging |
| | Hvordan tas store beslutninger uten kommunedirektør? | - Tid - Prosesser |
| H3 Strategisk styring | Hvilke strategiske styringsdokumenter har dere? | - Budsjett - Kommuneplan |
| | Hvordan blir styringsdokumentene utarbeidet? | - Administrasjon - Hele virksomheten |
| | Hvordan deltar politikerne inn i den strategiske styringen? | - Møter - Forarbeid? |
| | Hva er forskjellen på styringsdokumenter når det ikke er kommunedirektør på plass? | - Endret tilbakemeldinger? - Budsjett? |
| Torget | Kjenner du til planene rundt torget? | Politiske roller - Beslutninger - Strategisk styring |
| Vindmølleparken | Kjenner du til saken om besøkssenteret tilhørende vindmølleparken? | - Politiske roller - Beslutninger - Strategisk styring |