



Fagfelleurdert vitenskapelig artikkel

Forholdet mellom politikk og administrasjon - Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

Hilde Bjørnå*

Abstract

Denne artikkelen handler om forholdet mellom politikk og administrasjon i små politisk-administrative systemer. Den er eksplorerende og setter empirisk fokus på en kommune. Formålet er primært å identifisere noen hypoteser om typiske utfordringer i forholdet mellom politikk og administrasjon, og å få rikere kunnskap om forholdet. Artikkelen gir innblikk i litteratur om administrativt makt og kommenterer kort noen nyere nordiske reformeksempler, den går inn på nøkkelaktørers fortellinger om utfordringer i forholdet og setter på bakgrunn av dette fram noen hypoteser om forholdet mellom politikk og administrasjon i små politisk-administrative systemer. Den avslutter med noen refleksjoner om hva funn fra dette studiet kan ha å si for kommuners legitimitet og tilpasning av nye reformer.

Nøkkelord: administrativt makt, forholdet mellom politikk og administrasjon, små politisk-administrative systemer, reformer, legitimitet

Innledning

Vi har mye kunnskap om forholdet mellom politikk og administrasjon når dette ses i stort. Det er som oftest antatt at forholdet mellom politikk og administrasjon er delt på en legitim måte; den tradisjonelle tilnærmingen er at politikere bestemmer politikken innhold, tar de overordnede beslutningene og staker ut retningen, mens administrasjonen utfører selve jobben innenfor gjeldende lover, regler og beslutninger. Det klassiske idealet er at

*E post: hilde.bjorna@uit.no

Hilde Bjørnå, Professor, Institutt for samfunnsvitenskap, HSL-fakultetet, UIT Norges arktiske universitet, N-9037 Tromsø. Tlf: +47 77644338 /mob: 93089919

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1091-3896>

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

administrasjonen skal drives nøytralt og objektivt (Weber, 1971; Wilson, 1887). Samtidig er både academia og folk flest svært så klar over at politikere er avhengige av administrasjonens kompetanse når de skal bestemme politikken innhold, og at det ikke alltid er slik at administrasjonen fungerer som nøytrale utførere av politiske beslutninger. Administrasjonen har påvirkningsmuligheter og en viss makt. Denne artikkelen setter fokus på forholdet mellom politikk og administrasjon i små politisk-administrative systemer.

Ifølge en gammel tese er det hevdet at jo større en administrasjon er, desto mer øker sjansen for at den samme administrasjonen blir vanskelig å holde politisk kontroll på gjennom et hierarki (Downs, 1967; Mintzberg, 1979). Den omvendte konsekvensen av dette resonnetet er følgelig at små administrative enheter skulle ha et utmerket grunnlag for god politisk kontroll. Denne artikkelen er eksplorative ved at den søker å identifisere noen typiske utfordringer i forholdet mellom politikk og administrasjon i små politisk-administrative enheter. Artikkelen setter empirisk fokus på en liten kommune.

Formålet er for det første å identifisere problemstillinger og hypoteser som er mindre drøftet i litteraturen og som kan være gjenstand for videre kvantitative undersøkelser. For det andre er det et formål å få fram en rikere kunnskap om utfordringer i forholdet mellom politikk og administrasjon i små politisk-administrative systemer. Denne kunnskapen gir grunnlag for læring. For praktikere er denne formen for læring viktig fordi man kan gjøres mer forberedt på problemer og dilemmaer som kan oppstå. Det tredje formålet er å gi et bidrag om til litteraturen om politikk og administrasjon og kommuneforskning.

Denne artikkelen ser empirisk på en liten kommune med en liten administrasjon. Tidligere analyser av forholdet mellom politikk og administrasjon har stort sett nyttiggjort surveyundersøkelser (se Baldersheim, 1993; Jacobsen, 1997; Willumsen, 2015). Disse finner blant annet at ordfører opplever seg som lite synlige og at politisk styring blir utydelig i skyggen av et voksende administrativt apparat (Baldersheim, 1993, p. 77), at administrasjonen ønsker seg ordførerroller som i liten grad berører administrasjonen (Willumsen, 2015, p. 209) og at politikeres oppfatning av administrasjonen varierer med kommunestørrelse; jo større kommune, jo flere administrative ansatte, desto sterkere opplever man et politisk spill og at administrasjonen ikke tar politiske signaler (Jacobsen, 1997, p. 233). Bortsett fra det siste bidraget, så er det få studier som eksplisitt tar for seg små kommuner. Dette er overraskende da det må antas å være forskjell på å lede store kommuner med en stor spesialisert administrasjon og små kommuner med et stort innslag av administrative generalister.

Videre settes det fokus på relasjonen mellom politikk og administrasjon på området tjenesteyting (her forstått som helse og omsorg, opplæring og drift), fordi dette er et

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

område som administrasjonen er sterkt involvert i og som over år i hele Norden har blitt mer omfattende, komplekst, regulert og kontrollert. Artikkelen tar for seg en tilfeldig valgt liten kommune, da studiet av kun en kommune gjør det mulig å foreta en caseundersøkelse av forholdet mellom politikk og administrasjon.

Artikkelen starter med en kort redegjørelse for kommunestørrelser, resultater av kommunesammenslåingsreformer og formelle rammer for forholdet mellom administrasjon og politikk i Norden. Dernext gis det et innblikk i litteratur på feltet om administrativ makt samt nyere nordiske eksempler og litteratur knyttet til debatten rundt dette forholdet. Videre gis det en kort redegjørelse for empirisk framgangsmåte og fortolkning, før artikkelen går inn på en kommune og ulike nøkkelaktørers fortellinger om utfordringer i dette forholdet. Artikkelen kobler sammen litteratur og det som framkom i nøkkelaktørers fortellinger, og identifiserer noen sannsynlige småkommuneutfordringer i forholdet mellom politikk og administrasjon. Den avslutter med noen refleksjoner om hva funn fra dette studiet kan ha å si for kommuners legitimitet og tilpasning av nye reformer.

Formell organisering av politikk og administrasjon i Nordiske kommuner

Mye i de nordiske landenes kommuner er likt. Kommunene står sterkt, de har mange tjenesteytende oppgaver og produserer en ganske lik portefølje av tjenester. Samtidig er det flere viktige formelle forhold som gjør de nordiske kommunesystemene forskjellige fra hverandre. Kommunestørrelsen varierer. Her har man en stor andel mindre kommuner i Norge og Finland, og særlig på Island, mens kommunene er større i Sverige og Danmark.

Flere land har gått gjennom større reformer som tar sikte på å øke kommunestørrelsen. Norge er det i dag 356 (2020) kommuner etter en større kommunereform. Likevel har ca 120 av kommunene fremdeles færre enn 3000 innbyggere. Den norske kommunereformen er under debatt og står foran evalueringer med hensyn på reformens overordnede effekter på forhold som økonomi, demokrati og generalistkommuneprinsippet. Prinsippet om generalistkommuner kom i etterkrigstiden og innebærer at forvaltningsgrenser i stor grad skal følge kommunegrensene, og at kommunene skal være det generelle redskapet for utføringen av forvaltningsoppgaver på lokalplanet (Bjørnå, 2013; Larsen & Offerdal, 1994). Generalistkommuneprinsippet går ut på at alle kommuner, uansett størrelse, skal ha de samme oppgavene overfor innbyggerne: de skal ivareta demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon, og rettsikkerhets- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet (Bjørnå, 2013; T. Hansen & Heløe, 2004). Denne likebehandlingen av kommuner på tvers av størrelse har tidligere vært en slags «hellig ku» i norsk politikk, samtidig som man har styrt sammenslåingsprosesser etter en frivillighetslinje som har resultert i at Norge fortsatt har stor

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

variasjon i størrelsen på kommuner. Den fortsatt store variasjonen i kommunestørrelser, krav til høyt og likt nivå på tjenester, kapasitet til å innføre nye reformer osv. har aktualisert et spørsmål om hensiktsmessigheten av å forvente det samme av de små kommunene som de store. Generalistkommunesystemet er i dag under debatt og utredning (Regjeringen, 2020).

Den danske kommunesammenslåingsprosessen i 2007 førte til store kommuner og her er det foretatt mange evalueringer av økonomi- og demokratigevinster og ulemper med å øke kommunestørrelsen (eg. Blom-Hansen, Houlberg, Serritzlew, & Treisman, 2016; S. W. Hansen, 2013; Lassen & Serritzlew, 2011). De økonomiske gevinstene ble nyansert, og reformens effekt på demokratiet ble i de første studiene ansett å være negative. Et av de forholdene man særlig vektla i demokratievalueringene var at det er mye vanskeligere for innbyggere å få oversikt over hva som foregår i store komplekse kommuner, kontra i små. Dette førte i sin tur til at befolkningen i Danmark fikk mindre to på egen evne til å forstå politikken og å delta i den (Lassen & Serritzlew, 2011). Senere har andre forskere påpekt at de negative demokratieffektene var målt like etter reformen og at funnene dermed like gjerne kunne være en effekt av motstanden mot reformen, som en effekt av kommune- størrelsen, at disse funnene uansett var en måling av kortidseffekter mm. Man fant også at økt kommunestørrelse hadde positive effekter på valgdeltagelsen, i alle fall på kort sikt (Bhatti & Hansen, 2019).

Det er forskjell på hvordan den formelle organiseringen av forholdet mellom politikk og administrasjon er strukturert i Norden. I Danmark finner vi en sterk folkevalgt ordfører som både har en politisk lederrolle og en lederrolle overfor den kommunale administrasjon (Lockert, Bjørnå, Haugen, & Salomonsen, 2019). I Norge, Sverige og Finland finner vi en mer formelt begrenset ordføreremakt overfor administrasjonen (Mikalsen & Bjørnå, 2015; Sletnes, 2015). Mens Sverige gjerne plasseres i en mellomposisjon mellom Danmark og Norge/- Finland med hensyn til den formelle strukturen knyttet politiker- og administrasjonsmakt, er det mer snakk om at administrasjonen har en sterk posisjon overfor politikerne i Norge og Finland (Aarsæther & Mikalsen, 2015). Den finske modellen har historisk lagt til rette at en ikke-valgt embetsmann, en kommunaldirektør, står som den viktigste lederen av kommunen, og dette er en ordening som har sterkt fotfeste også i dag, selv om det i de store byene blir mer vanlig å velge en løsning med en politisk valgt borgermester (Sandberg, 2015). Også på Island finner vi variasjon i hvordan man formelt ordner dette forholdet; noen kommunestyre velger ordførere, mens andre kan rekruttere «administrative» ordførere uten partipolitisk bakgrunn (Hlynsdottir, 2015). Den norske modellen er entydig og gir, som vi skal se, ganske mye formell makt til administrasjonen.

Det norske idealet

I Norge er det et ideal at politiske spørsmål skal overlates til de folkevalgte. Politikk og administrasjon skal være adskilt. Politikk og administrative roller og oppgaver skal i prinsippet ikke blandes. Samtidig skal det være et samspill mellom politikk og administrasjon. Politikere skal være bevisste og tydelige på hva slags myndighet de delegerer til administrasjonen, og det er viktig at kommunedirektøren, som leder av administrasjonen, har sin faglige integritet og kommer med klare faglige råd. Disse rådene skal kommunedirektøren gi, men politiske spørsmål og valg skal som sagt overlates til de folkevalgte (NOU-2016:4).

Med kommuneloven 1992 fikk man innført den såkalte timeglassmodellen som tydeliggjorde rollene mellom politikk og administrasjon. Timeglassmodellen innebærer at kommunikasjon mellom politikere og de administrative/tjenesteytende enheter i kommunen går gjennom kommunedirektøren. Den øverste delen av timeglasset illustrerer kommunestyret, kommunedirektøren 'sitter' i den trange delen av timeglasset mens administrasjonen er den nederste delen. Dette innebærer at de folkevalgtes mulighet for direkte kontakt med ledere på de ulike tjenesteområdene blir avskåret. Dette prinsippet er opprettholdt også i dagens kommunelov og illustrerer at kommunedirektøren har et nærmest totalt ledelsesansvar for norske kommuners saksforberedelse og innstillinger til politiske beslutninger, administrasjon og tjenesteområder (Aarsæther & Bjørnå, 2017). Et eksempel på det, er at dersom en politisk representant i kommunestyret ønsker informasjon om forhold på et sykehjem, så er det kommunedirektøren som skal svare på spørsmål (dersom ikke kommunedirektøren selv overlater dette ansvaret til andre i kommunen). Det er kommunedirektøren som har myndighet over det samlede tjenesteapparatet. Kommunedirektøren har dermed en viss innflytelse på alle deler av en beslutningsprosess; vedkommende kan påvirke hva som er interessant for kommunens politikere å arbeide med, hva slags løsninger som velges, hvem som bør foreta store og små beslutninger og hva som iverksettes.

Litteratur om administrasjonens rolle i utforming av politikk

I den internasjonale litteraturen, som i hovedsak er utviklet fra studier av store nasjonale systemer, anerkjennes det at administrasjonen har en del muligheter til å influere politikken innhold. Jeg skal her gi et kortfattet innblikk i det som gjerne forstås å være de viktigste mulighetene administrasjonen har til å utøve makt, samt eksempler på hvordan disse dilemmaene gir seg utslag i nyere reformtrender og forskningsbidrag.

Administrasjonen har en kompetanse som gjør dem mektige. De kan ha en utdanning, et slags monopol på en viss type avansert kunnskap og en profesjonell kultur som setter dem i

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

en overlegen situasjon i forhold til politikere (Jacobsen, 2016, p. 116; Mintzberg, 1979; Quaglia, 2005). På det økonomiske området, for eksempel, er det en sterk makt i det å ha teknisk kompetanse om budsjetter, kunnskap om hva som er ønskelig politikk nasjonalt og hvordan den nasjonale politikken kan utnyttes for å forbedre den økonomiske situasjonen i kommunen. Samtidig arbeider politikerne under forhold med stor kompleksitet og stort tidspress. Dette gjør dem mer eller mindre tvunget til å prioritere å drive politikktutforming på enkelte områder, mens de overlater andre politikkområder til administrasjonen (Walgrave & Dejaeghere, 2017).

Delegerte oppgaver kan gi mellomledere stor innflytelse, og det ligger innflytelse i konkretiseringen av det som ofte er vage politiske beslutninger (Page & Jenkins, 2005). De politiske beslutningene følges ikke alltid av så tydelige oppskrifter på hvordan administrasjonen skal løse oppgaven, noe som gir handlingsrom for administrativt skjønn og makt i det å utføre en jobb innenfor politikernes overordnede valg. Det er også intendert. I Norge og de andre skandinaviske land er begrepene rammestyring, målstyring og virksomhetsplanlegging (T. Christensen, 1991; Johnsen, 2010) anerkjente styringsverktøy som nettopp legger til rette for at administrasjonen skal kunne bruke skjønn innenfor politikernes overordnede valg. Her legges det gjerne opp til at administrasjonen skal tolke signaler og se hen til hva som tidligere har vært akseptabelt. Administrasjonen vil så ha en følelse av hva politikere vil kunne komme til å godta (Scharpf, 1994) og begrenser seg selv innenfor denne rammen. Samtidig betyr det noe hva slags institusjonalisert virkelighet man opererer i. I et slikt perspektiv er det viktig å sette fokus på at administrasjonsansatte identifiserer seg med et sett av verdier og ideer (Jacobsen, 2016, p. 107; March & Olsen, 1976; Simon, 1955) som gjerne dreier seg om det å kunne ivareta tjenester som helse, omsorg og utdanning på en god måte.

Slike verdier og ideer kan imidlertid også være av politisk karakter. Det er anerkjent at instrumentelle mål kan fungere som drivere i relasjonen mellom politikk og administrasjon. Administrativt ansatte kan som enkeltpersoner (i likhet med andre) filtrere den informasjonen de har ut fra det som forstås som riktig i den gruppen man identifiserer seg med (Turner, [1985] 2010). De kan bruke slik informasjon for å fremme gruppens verdier eller interesser (Niskanen, 1971, 1973), forsøke å unngå vanskelige saker knyttet til drift (Dunleavy, 1991) eller vanskeliggjøre gjennomføring av tiltak de er uenig i (Pressman & Wildavsky, 1984).

Vi finner et nylig eksempel på hvordan flere av de forhold som er skissert overfor kommer i spill, i diskusjonen rundt «tillitsreformen». Dette er en reform som det er igangsatt forsøk på i kommuner i Norge, uten at dette til nå er statlig politikk. I Sverige derimot, har flere utredninger konkludert med et behov for en tillitsreform i svensk offentlig sektor

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

(Bringselius, 2018; SOU, 2018:47). I tillitsreformen er det snakk om å verdsette og å gi tillit til administrasjonen (Sundström, 2019). Her skal man avregulere offentlig virksomhet og fjerne store deler av det omfattende økonomisk-administrative regelverket som har vokst frem kjølvannet av resultatstyring (Ahlbäck Öberg, Bull, Hasselberg, & Stenlås, 2016; Montin, 2015). Det store antallet rapporter, kontrollordninger, evalueringer og som har kommet som følge av virksomhetsplanlegging, mål- og rammestyring, drar administrasjonen bort fra dens egentlige oppgaver, og dette anses som svært uheldig. Administrasjonens lojalitet skal gjennom tillitsreformen rettes mot innbyggerne, og lojaliteten skal tuftes på sakkunnskap, erfaring, problemløsning og uavhengighet (Sundström, 2019). Denne reformen er imidlertid kontroversiell. Den er kritisert fordi det verken er helt klart hva som kommer ut av den eller hva som skal erstatte etablerte kontrollsystem og kontroll av offentlig ansatte. I kritikken finner man en betydelig mistenksomhet mot offentlig ansatte, og en redsel for at administrasjonen skal få for mye makt som de benytter for å gagne seg selv (se bla.Bringselius, 2018; Sundström, 2019; Widmalm, 2016).

Eksemplet og alle disse punktene overfor utfordrer ideen om at administrasjonen er nøytral. De viser til skjult makt og gir også et lite innblikk i mangfoldet av administrative innflytelsesmuligheter på politikk og politikere. Forskere i Danmark har nylig bidratt med å nyansere administrativ nøytralitet og makt enda ett hakk. J. G. Christensen and Opstrup (2018) tar utgangspunkt i det danske statsapparatet, men viser til et allment dilemma i maktforholdet mellom politikk og administrasjon. De påpeker at administrasjonen opererer i en form for normativt krysspress. Med bakgrunn i litteratur om 'political responsiveness' (Kaufman, 1956; Svava, 2001; Weber, 1971) setter de søkelys på at administrasjonen både må gi politikeren støtte råd og implementere vedkommende sin politikk, og samtidig etterleve lovverk og andre normative begrensninger. I en tid hvor både saksmengde og kompleksitet øker, så er det grunn til å sette spørsmålstegn ved om begge disse hensynene ivaretas på en god måte. Et kommunestyre (eller et parlament) har for eksempel krav på sann informasjon, og informasjon som møter profesjonelle standarder i systemet. Samtidig har politikere en legitim makt til å kreve at administrasjonen følger opp på deres politiske beslutninger og har stor myndighet over administrasjonen. Heri ligger det et problem for kommunestyret og befolkningen, for de kan ikke være sikre på hvordan administrasjonen forholder seg innenfor disse doble føringene. Det lov og regelverk og de profesjonelle standardene som omkranser det nordiske tjenestefeltet er stort og komplekst og vil dermed kunne begrense politiske beslutninger betraktelig. Dette igjen, gir administrasjonen en «upper hand» i forhold til enkelte politiske beslutninger, og her kan man tenke seg at både profesjonsverdier og mer instrumentelle mål har betydning for administrasjonens rolleutforming. På samme tid er det viktig for administrativt ansatte å vise at de overlater politiske spørsmål til de folkevalgte.

Det finnes mange studier av norske lokalpolitikers roller, legitimitet og styringsmuligheter

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

(se bla. Bjørnå & Mikalsen, 2016; Fimreite, Larsen, & Aars, 2001; Larsen & Offerdal, 1994; Vabo, 2003), og noen bidrag som tar for seg politikermakt sett i forhold til administrasjonen (Baldersheim, 1993; Willumsen, 2015; Aarsæther, Willumsen, & Buck, 2015). Disse konkluderer stort sett med at politikk og administrasjon eksisterer i et relativt harmonisk forhold. Samtidig er det et velkjent empirisk fenomen at forholdet ikke alltid er konfliktfritt og at kommunedirektører må forlate sin post. Mange av dem har fått med seg fallskjermer og har sluttavtaler som innebærer at de ikke kan komme med kritikk i ettertid (FriFag-bevegelse, 2013; Kampevol, 2018; KommunalRapport, 2020). Begrepet «rådmannsvelde» (den tidligere tittel på kommunedirektøren) får omtrent 950 treff på Google og indikerer at det er en viss gnisning og maktkamp mellom politikk og administrasjon i kommunene.

Kontekst og empirisk tilnærming

I denne artikkelen er jeg opptatt av å finne om det kan identifiseres spesielle utfordringer i forholdet mellom politikk og administrasjon i små politisk- administrative system. Jeg har valgt å sette fokus på kun *en* kommune for å belyse dette på en god måte. Dette er en form for eksplorativ tilnærming: Det er et av de første steg inn i et felt som er lite utforsket og et bidrag som søker å identifisere nye hypoteser som senere kan være gjenstand for testing gjennom kvantitative undersøkelser (Jaeger & Halliday, 1998). Den valgte kommunen er i norsk sammenheng regnet som liten. Alle kommuner er på sitt vis unike (ulike politiske sammensetninger, administrative organiseringer, økonomiske og ressursmessige forutsetninger, utfordringer, reformhistorie osv.), noe som gjør det umulig å fastslå hva som er en «vanlig norsk småkommune». Casen er derfor en tilfeldig valgt liten kommune.

Studiet bygger hovedsakelig på empiri fra intervjuer med nøkkelinformanter i en liten kommune sent i 2018, ett år før kommunestyrevalget. De fleste intervjuede politikerne beholdt sine posisjoner etter valget. Jeg har foretatt semistrukturerte intervju med 10 personer. Fra politikernes ståsted var det viktig å få innspill fra både ordfører (1) og politikere i formannskapet (3) for å få innblikk i forholdet mellom politikk og administrasjon. Videre var det selvsagt viktig å intervju kommunenes øverste leder for administrasjonen – dvs. kommunedirektøren (1) – og mellomledere på tjenesteområdet (3). De nevnte åtte informantene er nøkkelinformanter. De to siste av de ti informantene kom fra næringslivet i kommunen. Disse er intervjuet for å fange opp inntrykk fra befolkningen utover det som kommer fram i øvrige intervju, men disse to siste intervjuene (og oppslag i tradisjonelle og sosiale media) er hovedsakelig benyttet til å verifisere nøkkelinformantenes fortellinger. Flere av intervjuene er fulgt opp med telefonintervju seint i 2019. Jeg har foretatt intervjuer på 1–2 timer med nøkkelinformanter. I tillegg baserer studiet seg på kommunale referat, strategiske dokument og planer, evalueringsrapporter, observasjon av kommunestyremøter og medieoppslag. De sistnevnte er brukt for å få grunnkunnskaper om kommunen og for å

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

verifisere intervjudata (om forhold som hva som anses som problemer, hva som er på agendaen, evaluering av tjenester, involvering av fylkesmannsembetet etc.).

Intervjuene er anonymisert for å beskytte informanter som har opplevd at de har vært på nippet til å fortelle om ting de helst ikke burde. Sensitiv informasjon er utelatt og noen kontekstuelle forhold er endret. Et viktig grep i denne anonymiseringen har vært å enkelte ganger slå sammen flere intervju i en og samme «fortelling». Dette ble gjort for å få syntetisert de viktigste poengene, men innebærer også at jeg har gjort egne fortolkninger av hva som er viktig/mindre viktig informasjon i intervjuer og at konteksten ikke illustreres helt slik den kom frem. Dette er en mulig feilkilde, og til en viss grad uheldig siden konteksten og kontekstforståelse kan ha stor betydning for skjønnsutøving og maktforhold. Jeg har imidlertid, så langt det innenfor disse rammene er mulig, forsøkt å få fram de dilemma som påpekes av informanter. Ordlyden i de enkeltes fortellinger er så langt som råd bevart.

Denne case-studien er foretatt i en kommune med stort areal, over 1000 km², og med en relativ liten befolkning, dvs. noe over 2000 innbyggere. Her står en primærnæring sterkt, kommunen har nedgang i folketallsutviklingen og sterk økning i antall eldre. Evalueringsrapporter har vist at kommunen har utfordringer knyttet til samfunnsutvikling, bærekraftig økonomisk utvikling, myndighetsutøvelse og har utfordringer med å levere gode tjenester til innbyggerne i tråd med lovfastsatte krav. Kommunen har likevel, med et overveldende flertall i en folkeavstemming (2016), vedtatt å ikke slå seg sammen med andre kommuner. Den har fergeforbindelse, et kommunesenter og flere småsteder. Den styres politisk, som alle småkommuner i Norge, etter en formannskapsmodell, noe som innebærer at det arbeidende utvalg utgår proporsjonalt fra kommunestyret. Administrativt er den inndelt i fire avdelinger; helse og omsorg, opplæring, utvikling og drift, og økonomi og stabsfunksjoner. Kommunen har en spesiell ressursprofil som kan utnyttes for utvikling og vekst.

Empirien struktureres som fire korte fortellinger: ordførerens, rådmennenes, opposisjonens og ansattes fortelling. Den summeres så opp i flere punkter som illustrerer noe generelt om forholdet mellom politikk og administrasjon på tjenesteområdet.

Ordførerens fortelling

Ordføreren kom rett fra arbeidslivet og inn i ordførerstolen. Det har vært både vanskelig og givende. Ordfører forteller:

Det viste seg å være seks kommunedirektører på huset. Det var små nessekonger som drog i ulike retninger. Kommunedirektøren skulle ha kontroll, men det hadde hun ikke. Alt havnet hos meg. Jeg måtte tak i dette og få orden. Det var det første.

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

Så overtok jeg i tillegg en kjempestor samferdselssak med my splid. Det var en stor utfordring, og den er knyttet til den annen stor utfordring, som er nedgang i befolkningen. Det er flere ting som er viktig for meg nå. Jeg er opptatt av ungdomsråd, og her viste det seg at kommuneplanens samfunnsdel vekket lite engasjement fra ungdommene selv. Det ble til at 50-60 åringer med sitt ståsted planla for fremtiden, og det syns jeg er uheldig. Det jeg brenner for er nye arbeidsplasser og næringslivsutvikling.

Når det gjelder arbeidet med tjenester så scoret vi veldig dårlig på en undersøkelse her for noen år siden. Vi har vedtatt en ny kommunikasjonsstrategi. Men på skole og eldre, her får kommunen skryt. På det tekniske er det ikke så bra. Her har vi masser av klagesaker, og det er kort vei til meg i en liten kommune.

Opposisjonens fortelling

Dette er en sammenslått fortelling fra formannskapsrepresentanter som har sittet i mange år og har bred erfaring:

Ja, altså administrasjonen sliter litt med å gi tilbakemelding på henvendelser. Kommunen sliter med posthandboka, og å få gjennom saker. Ordføreren har lagd mye splid i forholdet til administrasjonen. Kommunedirektøren måtte gå, og ordfører kunne gjort dette på en bedre måte. Her var det en del konflikter og det ble en sluttpakke for kommunedirektøren. Utgangen var bra for kommunen sånn rent omdømmemessig, for vi slapp skittentøyvask i media.

Ordfører blander seg inn i administrasjonen. Det å avklare roller, det er ikke gjort. Dette er en liten kommune. Men vi har en ganske god skole, og vi har god eldreomsorg.

For meg er det viktigste at kommunen ivaretar tjenester, og at kommunen opptrer som en servicebedrift; det er derfor vi er her. For ordfører er planer det viktigste, ordfører lander alt av planer, men jeg er ikke planmann. Jeg er mer frustrert over at det skal være så mange planer. Den beste nytten man har av planer er når planen legges, for kommer det noen og vil starte opp noe, så er det ikke planen man ser på.

Kommunedirektørens fortelling

Dette er en konstituert kommunedirektør, en som ikke skal sitte lenge og som har bred erfaring fra kommunen. Hun forteller:

Sånn rent formelt er ordfører klar på at det er et skille mellom administrasjon og politikk. Men i det dagligdagse, ja så deltar ordfører med kaffekoppen på nivå som er langt under, og der kan det bli for tett. En tett sammenblanding av rollene kan være et problem, og administrasjonen trenger ikke å få ting så veldig forklart. Den leser signaler og forstår hva som er ønsket.

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

I forhold til meg så fungerer det greit, jeg og ordfører forstår hverandres roller og jeg kan sette grenser og har gjort det. Det skjer ikke så ofte, men det skjedde i dag at politikerne gikk inn på mitt område og da måtte jeg sette foten ned.

Her er det sånn at teknisk har slitt, teknisk klarte ikke å svare befolkningen på områder som bygg, oppmåling osv. Ordfører gikk gjennom dette tidlig i perioden og det forløp til en prosess med ny kommunedirektør. Nå er vi tilbake til etatsmodellen med klarere bestilling, fremdrift og publikumsservice.

Innholdet i skole og helse, det er ikke så i fokus. Likevel, eldreomsorgen er blant Norges beste. Du blir ivaretatt når du blir gammel. Her er det samferdsel og det ytre som er det viktigste. Områder som spesialpedagogikk og fokus på jordmortjenesten er i stor grad borte. Det var slik for to år siden at tjenestetilbudet fikk kritikk, men det var utrolig bra i årets rangering.

Mellomledernes fortelling

Dette er en fortelling sammensatt av intervju med flere mellomledere som har arbeidet i kommunen i noen år, og en svært erfaren mellomleder.

Den forrige ordføreren vi hadde var oppriktig interessert i helse og omsorg og satte seg inn i barnet og de eldres situasjon. Mye av det gode tilbudet på dette området ble lagt da. Vi har slitt litt med teknisk sektor, med kapasitet, ressurser og driftsorienterte saker. Ansatte og bedrifter har sett dette hele tiden. Nå har vi økt kapasitet og det har bedret seg med hensyn til servicenivå. Men fremdeles så tas telefonen for seint.

Jeg mener at administrasjonen må gis mer arbeidsfred. Politikerne blander seg inn i administrasjonen på lavt nivå, det er helt utrolig. Det diskuteres lypærer på veistrekking, navnsetting på veistubb og om telefonen tas raskt nok.

Det eneste som har betydning nå for kommunen er å skape arbeidsplasser, og prognosene er verre enn det som er lagt til grunn. Den største utfordringen er at kommunen ikke har ressurser til å levere det innbyggerne forventer, både på bredde og nivå. Man klarer ikke å kanalisere ut at befolkningen må venne seg til et lavere servicenivå. Budbringere straffes. Administrasjonen må si fra, og så får vi politiske vedtak imot oss. Og så er det Fylkesmannen som må si ifra hvis vedtak er ulovlig. Og så får administrasjonen kritikk fra politikerne, det er administrasjonen som har stoppet opp prosessen ved å sende noe videre til Fylkesmannen.

Det er politisk misnøye med administrasjonen. Det er særlig en sterk person i administrasjonen som har en sterk allianse til et parti. Kommunen har strevd med å få en fast ansatt kommunedirektør, men her spiller det en rolle at man ikke har fiender i politikken. Men på mitt felt har vi saksbehandlere med stor bredde, men også mange sterke personer uten formell kompetanse. Da jeg ble ansatt var det nettopp ansatt en leder, og hans eneste lederkompetanse var som bussjåfør.

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

Jeg har presentert fire små fortellinger fra en liten kommune, og disse gir hver for seg unike kunnskaper om forholdet mellom administrasjon og politikk på tjenesteområdet. Jeg vil først gå gjennom et utvalg av de generelle funnene som kan trekkes ut av dette. De presenteres i tabell 1 nedenfor.

Tabell 1. Noen generelle empiriske funn om forholdet mellom politikk og administrasjon

| Fortellere | Utvalg av generelle funn |
|--|--|
| Ordfører og andre topp-politikere | <p>Kommunens administrasjon operer ikke nødvendigvis som en enhet, med rådmannen på topp. Mellomledere kan bruke makt uten formelt grunnlag.</p> <p>Topp-politikere er ikke nødvendigvis glødende engasjert i tjenesteområdet.</p> <p>Det å komme inn som ny ordfører, og så overta en kommunedirektør ifra tidligere, går ikke alltid knirkefritt. Det å 'avsette' kommunedirektøren er kostnadskrevende, enten i form av økonomi eller omdømme.</p> |
| Kommunedirektør og mellomledere | <p>Forholdet mellom ordfører og administrasjon er tett.</p> <p>Kommunedirektøren kan irritere seg over at ordfører går over hodet på henne, og kan irettesette ordfører. Administrasjonen liker ikke detaljstyring.</p> <p>En tjenestesektor kan fungere administrativt dårlig, men det trenger ikke innebære at alle tjenestesektorene i kommunen fungerer dårlig. God administrativ styring (så vel som dårlig administrativ styring) kan «legges» i måten man gjør ting på, og det kan vare over lang tid.</p> <p>Tjenester som er avhengig av spesialkompetanse kan overses av både politikere og administrasjon.</p> <p>Administrasjonen kan, i sin rolle som regelforvaltere, tvinges til å si «stopp». Det gjør dem til syndebukker.</p> <p>Enkeltaktører i administrasjonen kan være svært mektige.</p> <p>Man kan ikke ta for gitt at administrasjonen i en liten kommune har en formell kompetanse som gjør dem overlegne i forhold til de valgte representantenes kompetanse.</p> |

Vanlige relasjonsutfordringer, norske utfordringer og småkommuneutfordringer

I dette avsnittet diskuterer jeg noen av de forholdene som kom fram i fortellingene. Dette er forhold som ser ut til å utgjøre spesielle utfordringer i relasjonen mellom politikk og administrasjon i små politisk-administrative system.

Med hensyn til makten som ligger i administrativ spesialkompetanse, det at administrasjonen har et slags monopol på en viss type avansert kunnskap og en profesjonell kultur som

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

setter dem i en overlegen situasjon i forhold til politikere (Jacobsen, 2016, p. 116; Mintzberg, 1979; Quaglia, 2005), så er ikke det oppfattet som en utfordring i forholdet mellom politikk og administrasjon i denne småkommunen. I denne casen ser det heller ut til å være en utfordring å få rekruttert administrative ledere med relevant kompetanse (jfr. Lederkompetanse som bussjåfør/vansker med å få ansatt kommunedirektør). Dette indikerer at den forskyvningen i maktbalanse som følger med administrasjonens spesialkompetanse, ikke er ansett som en så stor utfordring for politikere i småkommuner. I denne casen ser det snarere ut til å være et problem at ordføreren blir nedlesset i oppgaver som kunne vært ivarettatt av administrasjonen (jfr. «alt havnet hos meg»). Oppgaveløsningen på tjenestområdet blir stadig mer kompleks, lokalpolitikere har begrenset med tid, og mange av dem, særlig i de små kommunene med lekfolk og ikke heltidspolitikere, har ikke ressurser til å sette seg inn i detaljene i komplekse rapporteringsregimer, saksgang og forskriftsmessige irrganger. Ordføreren er den eneste heltidspolitikeren. Politikere trenger avlastning og spesialkompetanse og overlater oppgaver til administrasjonen. Oppgavene settes imidlertid ut til en lite profesjonalisert administrasjon, da små politisk administrative system som regel mangler ressurser til spesialenheter med ekspertkompetanse. Dette kan føre til at det politiske lederskapet blir sittende med stor myndighet og at de ikke får den avlastningen de opplever at de trenger.

Videre påpeker litteraturen at mellomledere kan ha stor innflytelse i konkretiseringen av vage politiske beslutninger (Page & Jenkins, 2005), at administrasjonsansatte kan lese og tolker de signalene som kommer fra politikere, og at slike signaler kan gi seg utslag i saksbehandlingen (Scharpf, 1994). Administrasjonen har et delegert handlingsrom i den norske modellen. Det kommer ikke fram at delegering betraktes som en direkte utfordring i vår case, det som derimot kommer fram er at politikere synes å ignorere at administrasjonen har delegert myndighet. Politikere blander seg inn i behandling av saksområder som er administrative, og løfter små detaljer opp på høyeste nivå i kommunen (jfr. «det diskuteres lypærer på veistrekking, navnsetting på veistubb og om telefonen tas raskt nok»). Det går videre fram at det er tette koblinger mellom ordfører og administrasjon på alle nivå i kommunen, og at det gjennom disse kan gis politiske uformelle signaler (jf. ordførerens signaler over en kaffekopp). Dette oppfatter administrasjonen som problematisk. Det er rimelig å anta at dette er et typiske småkommuneproblem, da forholdene er tette i små kommunehus og fordi valgte politikere fra et stort område har behov for å sette sitt nærområdes utfordringer på dagsordenen (det er det som opptar befolkningen). Denne politiske innblanding er svært mislikt av administrasjonen og er noe som forsurer forholdet til politikere.

Litteraturen knyttet til administrasjonsmakt har også påpekt at god administrativ styring (så vel som dårlig administrativ styring) kan «legges» i måten man gjør ting på, og dette kan vare

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

over lang tid. At måter å gjøre ting på er institusjonalisert på en måte som til en viss grad gjør sterk politisk styring unødvendig eller uønsket (Jacobsen, 2016; March & Olsen, 1976). Dette er det klare spor av i fortellinger fra ordfører, opposisjonens og kommunedirektør (jfr. uttalelser om at ulike sektorer fungerte godt eller dårlig over lang tid). En tjenestesektor kan fungere godt eller dårlig, men det trenger ikke innebære at alle tjenestesektorene i kommunen fungerer på samme vis. Eksemplet viser for det første at den formelle organiseringen (som i denne casen er, og har vært, lik på ulike tjenesteområder i kommunen) ikke alltid spiller en avgjørende rolle for suksess. Det indikerer for det andre at administrative ledere på mellomledernivå har stor innflytelse på hvordan sub-sektorer fungerer. Her i denne casen var det avdeling for utvikling og drift som ikke fungerte, mens helse og omsorg fungerte svært bra. Politikerne holdt avstand og var fornøyd når administrasjonen gjorde en god jobb. Mye tyder på at politikerne nettopp holdt denne avstanden til styringen av helse og omsorgsavdelingen fordi denne hadde fungert bra over lang tid; politikeren hadde dermed tillit til administrasjonen på dette området (selv om ikke alle politikere var like interessert). Slik tillit hadde politikerne ikke til avdeling for utvikling og drift, der måtte ordfører ta grep etter at kontrollordninger og mange direkte klager avdekket store mangler og misnøye. Det er imidlertid rimelig å anta at en misnøye med servicenivå generelt oppdages ganske raskt i små politisk-administrative system, for der er veien til politikerne kort (jfr. ordførers uttalelse: «det er kort vei til meg i en liten kommune»).

Artikkelen har vektlagt at administrasjonen har en sterk posisjon i de norske kommunene (Mouritzen & Svara, 2002). Dette betyr slett ikke at politikere er underlagt kommunedirektøren. Det er kommunedirektøren som må gå dersom forholdet mellom politikk og administrasjon blir svært dårlig (se bla. Mikalsen & Bjørnå, 2015). Av fortellingene går det fram at det å avsette kommunedirektøren er kostnadskreven, enten i form av økonomi eller omdømme, og at det gjerne «gjøres i det stille». Det er krevende, gjerne konfliktfylte prosesser, som ordfører må ta grep om og så ansvarlig for (jfr. «Kommunedirektøren måtte gå, og ordfører kunne gjort dette på en bedre måte»). Slike prosesser er sannsynligvis svært belastende for nyansatte ordførere uten kommunal erfaring. Det er ulike grunner til at kommunedirektøren må gå. Det kan blant annet være det personlige forholdet til ordfører som ikke fungerer, det kan være at kommunedirektøren har sterke koblinger til opposisjonspartier, det kan være misnøye med jobben som er gjort, eller det kan være at politikere opplever at kommunedirektøren er for lite politisk lydør. Det som i alle fall er klart, er at administrasjonen, og da i særdeleshet kommunedirektøren, har et eget ansvar for å følge opp lover og regler i det norske systemet, dvs. de kan oppleve et press til å si 'stopp' til politikere (se J. G. Christensen & Opstrup, 2018). Dette kan gjøre administrasjonen til syndebukker og er en ordning som kan bidra til å skape utrivelige relasjoner mellom administrasjon og politikerne. Denne casen viser at administrasjonen står i en dragkamp

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

mellom sin lojalitet til lokale politikere og de regler og profesjonelle standardene som eksisterer på tjenesteområdet (jfr. budbringere straffes, administrasjonen må si fra). Politisk vilje kan, som nevnt i litteraturgjennomgangen overfor, gå på tvers av regelverk og profesjonelle standarder, samtidig som at politikere har en legitim rett på hjelp fra administrasjonen til forberedelse av saker og implementering. Omfanget av slikt administrativt krysspress er imidlertid uklart, og det er uklart om dette krysspresset er mer et småkommuneproblem enn et problem for større kommuner. Likevel er kanskje sterke enkeltpersoners innflytelse større i småkommuner, slik vi ser det i denne casen (jfr. det er særlig en sterk person i administrasjonen som har en sterk allianse til et parti), og nettverkene mer dominerende, rett og slett fordi det er få personer det er snakk om. Politiske mål i sterke nettverk og hos sterke enkeltpersoner kan dessuten tenkes å ha en større gjennomslagskraft enn lover, regler og profesjonelle standarder i små politisk-administrative system med stor avstand til kontrollinstanser og fravær av tilstedeværende og kontrollerende media. Det at administrasjonen opplever misnøye med at politikere setter dem i et krysspress mellom lojalitet til regelverk og lojalitet til politiske beslutninger, kan med andre ord være en typisk småkommuneutfordring i forholdet mellom politikk og administrasjon.

Oppsummert er det diskutert fire forhold som danner grunnlag for fire hypoteser om typiske utfordringer knyttet til små politisk-administrative systemer:

- Det er lavere grad av administrativ avlastning i små politisk administrative system, enn i større politisk administrative system.
- Politikere i små politisk-administrative system blander seg i større grad inn i behandling av saksområder som er administrative, enn i større politisk-administrative system.
- Politikerne i små politisk-administrative enheter er mer villig til å overlate myndighet til administrasjonen på områder som har gode eksterne evalueringer over tid, enn politikere i større politisk-administrative system.
- Administrasjonen i små politisk-administrative enheter står oftere i et krysspress mellom lojalitet til politikervilje og regler/profesjonelle standarder, enn administrasjonen i større politiske system.

Disse hypotesene overfor er et bidrag til litteraturen om politikk og administrasjon i små politisk-administrative system og til kommuneforskerlitteraturen. Dette er hypoteser som er mindre drøftet i litteraturen og som kan være gjenstand for videre kvantitative undersøkelser (Jaeger & Halliday, 1998). Vel er et par av disse forholdene ganske kjent i kommuner gjennom avisopplag (eks. politisk detaljstyring), men det er en tendens til å bare regne med

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

at regelverk og profesjonsstandarder ivaretas i de politiske beslutningene som tas i en kommune. Dette er imidlertid noe man må undersøke empirisk, da regelforvaltning og politikervilje tydeligvis kan gå på tvers av hverandre og dermed skape problem. For praktikere er det viktig å være klar over at man kan komme opp i slike dilemmaer som her er skissert, slik at man kan forberede seg ved å reflektere over hvordan man i så fall bør gå fram.

Avsluttende refleksjoner

Artikkelens innledning dro fram en gammel hypotese om forholdet mellom politikk og administrasjon, en hypotese som overført til kommuneinstitusjonen innebærer at små kommuner har gode forhold for politisk kontroll av administrasjonen. Artikkelen, som riktignok baserer seg på bare en kommune, bekrefter denne hypotesen. Her står politikervilje sterkt, særlig fordi man ser ut til å ha en lite profesjonalisert administrasjon og mangler ressurser til ekspertkompetanse. Der ekspertkompetansen finnes, og tjeneste- produksjonen fungerer greit, er det imidlertid stor politisk vilje til å delegere ansvar til administrasjonen.

Vi kan lære flere ting fra studiet av en norsk småkommune. Det at politikermakt og politikervilje står sterkt i forhold til administrasjonen gir noen mulige utfordringer for små politisk-administrative system. For det første kan det bli en «overload» i oppgavene politikerne skal ivareta, og de er jo også få og har begrenset med tid. Det er også en utfordring hvis politikerne da i tillegg legger seg opp i detaljstyring og det som forstås som rent administrative oppgaver, selv om dette er viktige saker for befolkningen i de enkelte delene av kommunen. Dette, og forhold som ujevn kvalitet på drift på ulike tjenesteområder, vil gjøre det vanskelig å få til et godt grep på overordnet styring av kommunens tjenesteområde. I tillegg kan en sterk politikervilje, dersom den går på tvers av lover, regler og profesjonelle standarder, utfordre verdier som står veldig sterkt i Norge. Dersom det skjer, kan det utfordre legitimiteten til lokaldemokratiet.

Det er også forhold i denne casen som gir innsikt i det som er typiske kjennetegn ved små kommuner og som kan ses som veldig positive: Forholdene er tette, og det er transparente forhold. Det man gjør feil blir som regel raskt lagt merke til, og raskt innrapportert. Dette er noe som muligens kan tale for at det kan være mer naturlig å innføre en tillitsreform som den vi har diskutert overfor, i småkommuner (der alt er oversiktlig), heller enn i store kommuner. Videre kan man ved innføring av slike reformer ta hensyn til at noen sektorer fungerer bedre enn andre over lang tid, og man kan begynne med tillitsreformer der det fungerer godt. Dette vil virke avlastende på politikere og vil kunne forstås som et avbøtende tiltak for den kritikken som har vært knyttet til kontroll av offentlig ansatte. Tillitsreformen er en form for endring og delegering som i alle fall i teorien har potensiale til å virke

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

ytterligere harmoniserende på forholdet mellom politikk og administrasjon.

Referanser

- Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y., & Stenlås, N. (2016). Professions under siege. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 93-126.
- Baldersheim, H. (1993). Rådmannen – fra politisk embetsmann til lojal manager? In H. Baldersheim (Ed.), *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Tano
- Bhatti, Y., & Hansen, K. M. (2019). Voter turnout and municipal amalgamations—evidence from Denmark. *Local Government Studies*, 45(5), 697-723.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1563540>
- Bjørnå, H. (2013). Når kommunestørrelsen blir en utfordring. I S. Jentoft, J. I. Nergård, & K. A. Røvik (red.), *Hvor går Nord-Norge?* (pp. 185-196). Stamsund: Orkana Forlag.
- Bjørnå, H., & Mikalsen, K. (2016). Working for development in the High North: Mayoral strategies and leadership styles *Barents Studies*, 3(1), 13-31.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812-831.
<https://doi.org/10.1017/S0003055416000320>
- Bringselius, L. (2018). Styra och leda med tillit: forskning och praktik. *Statens offentliga utredningar* (2018: 38).
- Christensen, J. G., & Opstrup, N. (2018). Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints. *Governance*, 31(3), 481-498.
<https://doi.org/10.1111/gove.12312>
- Christensen, T. (1991). Bureaucratic roles: Political loyalty and professional autonomy. *Scandinavian Political Studies*, 14(4), 303-320. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1991.tb00121.x>
- Downs, A. (1967). Inside bureaucracy: A RAND Corporation research study: Waveland Press.
<https://doi.org/10.7249/CB156>
- Dunleavy, P. (1991). *Bureaucracy, democracy and public choice*. New York; London: Harvester Wheatsheaf.
- Fimreite, A. L., Larsen, H. O., & Aars, J. (Eds.). (2001). *Lekmannsstyre under press: festskrift til Audun Offerdal*: Kommuneforlaget, Oslo.

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

FriFagbevegelse. (2013). Kommunene spiser rådmenn. Retrieved from

<https://frifagbevegelse.no/article-6.158.63161.95076422a0>

Hansen, S. W. (2013). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43-66.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2012.00296.x>

Hansen, T., & Heløe, L. A. (2004). Ny kommunestruktur eller ny kommunereform? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, (4), 261-276.

Hlynsdottir, E. M. (2015). Ordføreremakt eller rådmannsmakt? I N. Aarsæther & K. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden* (pp. 69-85). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Jacobsen, D. I. (1997). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå- den lokale administrasjonens makt*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.

Jacobsen, D. I. (2016). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jaeger, R. G., & Halliday, T. R. (1998). On confirmatory versus exploratory research. *Herpetologica*, 564-566.

Johnsen, Å. (2010). Resultatstyringens mytologi. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 12(1), 5-28.

Kampevol, F. (2018, 05.12.2018). 44 rådmenn kjøpt ut av kommuner på under fem år. VG. Retrieved from <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/J1y8Om/44-raadmenn-kjoept-ut-av-kommuner-paa-under-fem-aar>

Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *The American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073. <https://doi.org/10.2307/1951335>

KommunalRapport. (2020). Full krig mellom kommunedirektøren og ordføreren i Midt-Telemark. Retrieved from <https://www.kommunal-rapport.no/styring/full-krig-mellom-kommunedirektoren-og-ordforeren-i-midt-telemark/109745!/>

Larsen, H. O., & Offerdal, A. (1994). *Demokrati og deltagelse i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.

Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review*, 238-258. <https://doi.org/10.1017/S000305541100013X>

Lockert, Å. S., Bjørnå, H., Haugen, K. H., & Salomonsen, H. H. (2019). Reputation reform strategies in local government: investigating Denmark and Norway. *Local Government Studies*, 45(4), 504-525. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1560270>

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Mikalsen, K., & Bjørnå, H. (2015). Den norske ordføreren: begrenset myndighet, mye makt? I N. Aarsæther & K. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs. University of Michigan: Prentice-Hall.
- Montin, S. (2015). Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 92(1), 58-75.
- Mouritzen, P. E., & Svava, J. H. (2002). *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*: Transaction Publishers.
- Niskanen, W. A. (1973). *Bureaucracy-servant or master? Lessons from America*. London: Institute of Economic Affairs.
- NOU 2016:4. *Ny kommunelov*. Oslo.
- Page, E. C., & Jenkins, B. (2005). *Policy bureaucracy: Government with a cast of thousands*: Oxford University Press on Demand.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199280414.003.0001>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation (Vol. 708): Univ of California Press.
- Quaglia, L. (2005). Civil servants, economic ideas, and economic policies: lessons from Italy. *Governance*, 18(4), 545-566. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00291.x>
- Regjeringen. (2020). Pressemelding 20.11.2020. Regjeringen setter ned utvalg som skal se på generalistkommunesystemet. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-setter-ned-utvalg-som-skal-se-pa-generalistkommunesystemet/id2770664/>
- Sandberg, S. (2015). Den seglivade kommunedirektørsmakten. I N. Aarsæther & K. H. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden* (pp. 88-107). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27-53.
<https://doi.org/10.1177/0951692894006001002>

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Sletnes, I. (2015). Ordførerrollen i Norden i et rettslig perspektiv. I N. Aarsæther & K. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsrutrymmet – tilitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektoren*. Publisert 14 Juni 2018.
- Sundström, G. (2019). Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 96(1), 57-72.
- Svara, J. H. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176-183.
- Turner, J. C. ([1985] 2010). Social categorization and the self-concept: A social cognitive theory of group behavior. In T. Postmes & N. R. Branscombe (Eds.), *Key readings in social psychology. Rediscovering social identity* (pp. 243–272). Washington DC: Psychology Press.
- Vabo, S. (2003). Nye politiske styringsmodeller i norske kommuner–hvorfor er ikke særinteressene kommet på «rett spor»? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 19(02), 119-144. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2003-02-01>
- Walgrave, S., & Dejaeghere, Y. (2017). Surviving information overload: How elite politicians select information. *Governance*, 30(2), 229-244. <https://doi.org/10.1111/gove.12209>
- Weber, M. (1971). *Makt og Byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Widmalm, S. (2016). After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent theory. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 127-143. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/15958>
- Willumsen, T. (2015). Lederskap på toppen – den norske "timeglassmodellen" i praksis. I N. Aarsæther & K. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- Aarsæther, N., & Bjørnå, H. (2017). Skjønnskomponenten i utøvelse av kommunal ledelse. I *Ledelse og skjønnsutøvelse. Analyse, Intuisjon, Forhandlinger*. (pp. 156-176). Bergen: Fagbokforlaget.
- Aarsæther, N., & Mikalsen, K. (2015). Samfunnsbygging, makt og samspill. I N. Aarsæther & K. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal.

Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune?

Aarsæther, N., Willumsen, T., & Buck, M. (2015). Maktforskyvning på toppen? Ordførere og rådmenn i norske kommuner. In N. Aarsæther & K. H. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal akademisk.