

Demokrati eller god styring?

En casestudie av forholdet mellom politikk og administrasjon.

Anna Nybu



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2023

Antall ord: 21 110

Copyright Anna Nybu

2023

Demokrati eller god styring?

Anna Nybu

<http://www.duo.uio.no/>

Sammendrag

Forholdet mellom politikk og administrasjon har lenge blitt forsket på. Dette forholdet er interessant fordi det er gjenstand for et betydningsfullt dilemma. Den første siden av dilemmaet er knyttet til demokrati. Dersom administrasjonen har for mye makt, svekker dette demokratiet fordi administrasjonen ikke er demokratisk valgt. Den andre siden av dilemmaet handler om god styring. For å sikre god styring må politikken være kunnskapsbasert, og det er da nødvendig med en innflytelsesrik faglig uavhengig administrasjon.

Den eksisterende forskningen på forholdet mellom politikk og administrasjon er hovedsakelig delt i to. Den første delen ser på forholdet som fullstendig adskilt uten påvirkning mellom aktørene, et slikt forhold kalles et dikotomt forhold. Den andre delen ser på dette forholdet som overlappende med gjensidig påvirkning mellom politikk og administrasjon, dette kalles et komplementært forhold. Dikotomimodellen har i mange forskningsmiljøer blitt avfeid og kritisert for å kun være et ideal som ikke reflekterer hvordan virkeligheten faktisk ser ut.

Første problemstilling for oppgaven baseres på denne bakgrunnen og søker å teste komplementaritetsteorien. Denne testen skjer som en casestudie av Kragerø kommune. Det blir gjennomført både kvalitativ innholdsanalyse og intervjuer for å sikre en tilstrekkelig konklusjon på begge problemstillingene. I min innsamlede empiri finnes ikke støtte for den etablerte komplementaritetsteorien, men heller støtte for dikotomiteorien. Andre problemstilling søker å finne forklaringer på konklusjonen i første problemstilling. Konklusjonen på denne problemstillingen er at det er svake normer i kommunen, kombinert med ledelsens syn på organisasjonene som instrument som kan forklare at komplementaritetsteorien ikke får støtte.

Forord

Denne masteroppgaven er slutten på et femårig studieløp ved Universitetet i Oslo.

Jeg vil takke min veileder Signy Irene Vabo, for grundige og konstruktive tilbakemeldinger. Jeg fikk alltid fornyet motivasjon etter dine veiledningstimer.

Jeg vil også gjerne takke familie og venner. Jeg vil takke pappa for engasjement og for tips til kontakter. Jeg vil takke mamma for grundige gjennomlesninger og språkpirk, det har vært veldig nyttig å få et blikk utenfra. Jeg vil takke Anders for oppmuntrende ord. Jeg vil også gjerne takke Amanda, Elisabeth, Johanne, Lisa, Mie, Mina, Sofie og Sophie for noen fantastiske år på Blindern! Dere har gjort hele studieløpet til en nydelig affære som jeg alltid vil verdsette høyt. Jeg kan ikke se for meg å ha gjennomført dette studieløpet uten dere!

En siste takk går til informantene som bidro med gode og utfyllende svar, og som gjorde intervjuene til en hyggelig opplevelse. Uten dere hadde ikke oppgaven blitt det samme.

Alle eventuelle feil og mangler i denne oppgaven er selvfølgelig mine egne.

Blindern, mai 2023.

Anna Nybu

Innholdsfortegnelse

1. INTRODUKSJON	7
1.1 PROBLEMSTILLING	8
1.2 HVORFOR DET ER VIKTIG Å STUDERE FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON	10
1.2.1 <i>Dilemmaer knyttet til demokrati og god styring</i>	10
1.2.2 <i>Trekk ved organisasjoner påvirker aktørers handlinger</i>	11
1.3 DISPOSISJON	11
2. BAKGRUNN	13
2.1 KOMMUNALT NIVÅ	13
2.1.1 <i>Formanskapsmodellen</i>	13
2.1.2 <i>Kommuneloven</i>	14
2.2 KRAGERØ KOMMUNE	14
2.2.1 <i>Politikk</i>	15
2.2.2 <i>Administrasjon</i>	16
3. TEORI	17
3.1 BESKRIVELSE AV FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON	17
3.1.1 <i>Dikotomi</i>	18
3.1.2 <i>Komplementaritet</i>	20
3.2 FORKLARINGER AV FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON	23
3.2.1 <i>Det instrumentelle perspektivet</i>	23
3.2.2 <i>Det institusjonelle perspektivet</i>	24
3.3 ANALYSERAMME	26
3.3.1 <i>Den avhengige variabelen</i>	26
3.3.2 <i>Den uavhengige variabelen</i>	27
3.3.3 <i>Hypoteser</i>	28
4. METODE	30
4.1 VALG AV CASESTUDIE OG CASE	30
4.2 KVALITATIV INNHOLDSANALYSE	31
4.2.1 <i>Operasjonalisering av sonene</i>	32
4.2.2 <i>Operasjonalisering av utfall</i>	33
4.3 INTERVJU	34
4.4 VALIDITET OG RELIABILITET	35
4.4.1 <i>Validitet</i>	35
4.4.2 <i>Reliabilitet</i>	36
4.5 ETISKE HENSYN	37
5. EMPIRI	38

5.1 INNHOLDSANALYSE	38
5.1.1 Samlet	38
5.1.2 Delt i år	39
5.2 INTERVJU	40
5.2.1 Innledende spørsmål	40
5.2.2 Beskrivende spørsmål	41
5.2.3 Forklarende spørsmål	44
6. DISKUSJON	46
6.1 KOMPLEMENTÆRT ELLER DIKOTOMT FORHOLD MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON	46
6.1.1 Innholdsanalyse	46
6.1.2 Intervju	47
6.1.3 Grad av komplementaritet og dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon	50
6.2. HVA FORKLARER FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON?	51
6.2.1 Innholdsanalyse	51
6.2.2 Intervju	52
6.2.3 Forklaring av graden av samhandling	55
6.3 DEMOKRATI OG GOD STYRING I KRAGERØ KOMMUNE	56
7. KONKLUSJON	60
7.1 OPPSUMMERING	60
7.2 MINE FUNN OG VIDERE FORSKNING	61
8. BIBLIOGRAFI	64
9. VEDLEGG	67
9.1 KODEBOK	67
9.2 INTERVJUOBJEKTER	68
9.3 INTERVJUGUIDE	69
9.4 SAMTYKKESKJEMA	71
9.5 NSD/SIKT GODKJENNELSE	73

1. Introduksjon

I media kan vi ofte finne debatter om hvor mye makt kommuner skal ha. Slike debatter dreier seg gjerne om naturforvaltning og vi kan møte utsagn av typen: «Hvordan kan vi forvente at små distriktskommuner – hver for seg – skal bidra til at naturtapet stoppes?» (Skogen, 2023). Et godt eksempel på problematiseringen av kommuners makt er hytteutbygging. Kommunestyre har makt til å vedta utbygging i sin kommune uten å ta helhetshensyn med tanke på nedbygging av natur. Derfor har en rekke miljøforkjempere problematisert kommuners makt. De mener at i miljø saker har kommunene for mye makt i forhold til hvilke konsekvenser beslutninger og vedtak fattet i kommunestyret får for hele verden. Kragerø kommune blir ofte brukt som eksempel på en slik kommune som bygger ut hytter og med det nedbygger natur som igjen bidrar til å ødelegge miljøet (Vestfold og Telemark SV, 2022). Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan kommunen forvalter denne makten. Kommunene ivaretar også en rekke andre oppgaver på vegne av det nasjonale fellesskapet. Ved å forske på kommunale beslutningsprosesser får vi vite mer om hvordan de ulike aktørene handler og hva som påvirker avgjørelsene fattet i det norske politiske systemet.

Det norske politiske systemet er basert på at det er et prinsipielt skille mellom politikk og administrasjon. Politikere og administratorer har forskjellige oppgaver og tiltrer derfor sine stillinger på en måte som reflekterer dette. Politikerne er demokratisk valgt, og skiftes jevnlig ut for å sikre at mest mulig kontroll forblir i befolkningen. Ansatte i administrasjonen blir valgt på bakgrunn av meritokratiske kriterier som utdanning og relevant erfaring. Administrasjonen blir i motsetning til politikere ansatt for lengre perioder for å sikre kontinuitet og stabilitet (Jacobsen et al., 2021, s. 211). Forholdet mellom politikk og administrasjon har lenge blitt forsket på, blant annet av Knut Dahl Jacobsen som identifiserer en rollekonflikt i administrasjonen. Han mener at administrasjonens rolle er under krysspress fordi det er forventet at den skal være politisk lojal, og samtidig være upolitisk og ha et preg av partipolitisk nøytralitet (Jacobsen, 1960, s. 20).

Tidlige teorier baserte seg på at det skulle være et absolutt skille mellom administrasjon og politikk. Disse teoriene beskrev et forhold der politikere skulle ta beslutninger basert på administrasjonens faglige vurderinger, og administrasjonen skulle gjennomføre politikernes beslutning uavhengig av om den støttet deres faglige vurderinger eller ikke. I tillegg skulle aktørene holde seg i sine sfærer og ikke påvirke hverandre. Et slikt forhold, kalles et dikotomt

forhold. Denne teorien har blitt kritisert i nyere tid for å kun være et ideal, som ikke beskriver hvordan dette forholdet utspiller seg i virkeligheten. Disse kritikerne kommer med en alternativ teori om et komplementært forhold. Denne teorien beskriver et mer komplekst og overlappende forhold der aktørene ofte samhandler. Teorien presiserer at administrasjonen og politikerne vil samhandle for å komme frem til en omforent løsning som tilfredsstillende både politiske og administrative interesser og synspunkter.

1.1 Problemstilling

Det er komplementaritetsteorien som er den mest brukte i dag og den anses å være den mest presise. Det er en generell konsensus i nyere forskningslitteratur som sier at dikotomimodellens antagelse om et skarpt skille er uriktig og at den ikke kan overføres til en reell politisk hverdag (Bellò & Spano, 2015). Kritikken mot dikotomimodellen handler blant annet om at den er for normativ med lite empirisk grunnlag. Jeg skal i denne oppgaven ikke legge vekt på det normative aspektet med teoriene, men heller teoriens empiriske grunnlag. Den dominerende teorien, som jeg vil teste i denne oppgaven, er altså at forholdet mellom politikk og administrasjon er komplementært, altså preget av gjensidig innflytelse. Med dette som utgangspunkt, er de to problemstillingene som stilles i oppgaven:

1. *I hvilken grad er forholdet mellom politikk og administrasjon komplementært eller dikotomt?*
2. *Hva kan forklare graden av komplementaritet eller dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon?*

For å svare på problemstillingene har jeg valgt å undersøke forholdet mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune. Dette er en kommune der det tilsynelatende er mye uenighet mellom politikerne og administrasjonen. Den siste tiden har det vært flere kontroversielle saker der kommunedirektøren (administrasjon) og kommunestyret (politikk) står på hver sin side. Enkelte ganger har også statsforvalteren blitt involvert og konkludert med at administrasjonens og kommunedirektørens vurderinger har vært korrekte. Dette vitner om et dikotomt forhold, der samhandling er fraværende. Ideen i oppgavens metodiske design, som nærmere blir omtalt i metodekapittelet, er at dersom jeg finner komplementaritet også i denne kommunen så er det et sterkt argument til støtte for at teorien om komplementaritet er gyldig.

For å svare på første problemstilling har jeg gjennomført en kvalitativ innholdsanalyse av vedtak fattet i kommunestyret i 2018, 2020 og 2022. I denne innholdsanalysen sammenligner jeg kommunestyrets endelige vedtak med kommunedirektørens innstilling til saken, dette ga meg en pekepinn på hvor mye samhandling som har foregått i kommunen. Dersom kommunestyrets vedtak samsvarer med kommunedirektørens innstilling, altså at de er enige om saken, kan det bety at de har forsøkt å komme til omforente løsninger i forkant saken som stemmes over. Dette tolkes som samhandling, som er kjernen i komplementaritetsteorien. Dette sier likevel kun noe om mulig grad av komplementaritet, derfor har jeg også intervjuet den forrige og den nåværende ordføreren, samt den forrige og den nåværende kommunedirektøren for å få en grundigere beskrivelse av forholdet mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune. Mine funn viser at det ikke foregår samhandling i Kragerø kommune, og at det derfor er lav grad av komplementaritet. I tillegg finner jeg at ordførerne fokuserer på mest politikk og at kommunedirektørene fokuserer mest på fag, de holder seg altså i sine egne sfærer. Dette vitner om en høy grad av dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon.

For å svare på problemstilling nummer to benyttet jeg meg av de samme metodene, innholdsanalyse og intervju. Jeg brukte organisasjonsteori som hjelpemiddel for å identifisere ulike typer logikker hos aktørene. Organisasjonsteorien belyste de ulike typene valg som organisasjonen skaper. Teorien bidro også med å vurdere organisasjonens verdioppfatninger, og i hvilken grad organisasjonene ivaretar, er nøytrale overfor eller motvirker disse. Organisasjonsteori har to hovedperspektiver, instrumentell og institusjonell, de formulerer to ulike syn på hvordan organisasjoner påvirker aktørers handling. Disse to perspektivene brukte jeg som hjelpemiddel når jeg formulerte spørsmål til intervjuguiden. Organisasjonsteorien bidro til min kategorisering og forenkling intervjuobjektens svar på hvorfor forholdet mellom politikk og administrasjon var slik de tidligere hadde beskrevet (Christensen et al., 2015). Jeg finner at ordførernes syn på kommunen som et verktøy og kommunedirektørenes forklaring av kommuneloven som begrensende for samhandling sammen gir svake normer for samhandling i kommunen. Dette kan forklare den lave graden av komplementaritet og den høye graden av dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon.

1.2 Hvorfor det er viktig å studere forholdet mellom politikk og administrasjon

1.2.1 Dilemmaer knyttet til demokrati og god styring

Skillet mellom politikk og administrasjon, og måten det er strukturert på er viktig å forske på fordi dette skillet innebærer et demokratisk dilemma. Politikere må overlate planlegging, utforming og utførelse av de fleste offentlige oppgaver til spesialister. Disse spesialistene er ikke demokratisk valgt, og står dermed ikke direkte ansvarlig overfor folket. I et demokrati er det ikke rom for en totalt selvstendig administrasjon, men det administrative apparatet vil være uproblematisk så lenge det fungerer nøytralt, er politisk lojalt eller underkastet en fullstendig politisk kontroll. Med en sterk politisk kontroll hindres administrasjonen i å bli en selvstendig politisk kraft, for det er hvis administrasjonen begynner å opptre som en politisk aktør at det demokratiske problemet oppstår. Det vil i så fall bety at politikk utøves av en gruppe mennesker som ikke er valgt av folket, og som dermed heller ikke står ansvarlig overfor folket. Dette kan sees på som et demokratisk dilemma knyttet til den offentlige administrasjonen (Jacobsen, 1997, s. 15).

Dette dilemmaet blir forsterket av det faktum at for å sikre god styring (good governance) er nettopp en selvstendig og faglig uavhengig administrasjon vesentlig. Med styring menes alle virkemidler som tas i bruk for å sikre at politiske intensjoner blir iverksatt. God styring innebærer at det ikke kun er de politiske hensynene som ivaretas. For å sikre god styring må det bli tatt hensyn til blant annet ekspertkunnskap og rettsikkerhet, noe som betyr at evnene til administrasjonen er en viktig forutsetning for et godt styresett (Christensen et al., 2015, s. 24). Dette betyr at for å styre organisasjonen på den beste måten må administrasjonens faglighet kombineres med befolkningens ønsker. God styring betyr altså at virkemidlene som blir tatt i bruk er gode virkemidler. For å finne ut hvilke virkemidler som er de beste må det gjøres flere vurderinger fra flere aktører med ulike roller og stillinger. Samhandling er derfor viktig for god styring fordi ved at flere er involvert i vurderingen av saker, blir flere sider av saken belyst og flere hensyn blir tatt. Dette sikrer en god helhetsvurdering som er nødvendig for en god styreform.

1.2.2 Trekk ved organisasjoner påvirker aktørers handlinger

Hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon er strukturert og hvordan aktørene velger å handle, blir påvirket av hvorfor de velger å handle nettopp slik. For å forstå aktørenes rasjonale og handlingsmønstre må vi studere organisasjoner fordi den offentlige politikken utformes og iverksettes innenfor rammen av formelle organisasjoner. Organisasjoner er det rommet aktørene handler innenfor. Det er en sentral antagelse innenfor organisasjonsteorien at måten disse organisasjonene er utformet på, vil påvirke hvordan innholdet av politikken ser ut. Trekk ved organisasjonene vil altså påvirke aktørene og hvordan de handler, og dermed også organiseringen av forholdet mellom politikk og administrasjon (Christensen et al., 2015).

Aktørene i den offentlige politikken handler på vegne av disse formelle organisasjonene. De formelle organisasjonene har ulike egenskaper, og disse egenskapene legger en viss begrensning på det individuelle handlingsrommet. Likevel kan ikke organisasjonene viske ut alle identiteter, erfaringer, holdninger og oppfatninger som de ansatte bringer med seg inn i organisasjonen, og som kan være relatert til sosial bakgrunn, kjønn og utdanning. Disse individuelle karaktertrekkene kombinert med trekk ved organisasjonen påvirker altså hvordan aktørene handler. Hvilke problemer som fremheves, og hvilke virkemidler som blir foreslått for å løse disse problemene vil dermed være påvirket av interne trekk ved den enkelte organisasjon. Det er derfor viktig å studere hvordan offentlige organisasjoner er organisert og hvordan de arbeider i praksis for å forstå de politiske valgene som gjøres og som påvirker hele befolkningen (Christensen et al., 2015).

1.3 Disposisjon

I kapittel 1 presenteres en kontekst og bakgrunn for temaet i oppgaven. Videre presenteres problemstillingen og valg av case for undersøkelsene. Det blir deretter redegjort for hvorfor dette temaet er viktig å forske på. Avslutningsvis presenteres forskningsopplegget kort. I kapittel 2 presenteres en bakgrunn for oppgaven. Først kommer en generell forklaring av kommunepolitikk, hvordan kommunene styres, og kort om kommuneloven. Deretter kommer jeg nærmere inn på Kragerø kommune som case. Det presenteres kontekst og mer spesifikk informasjon om politikk og administrasjon i kommunen.

I kapittel 3 presenteres teorien. Teorien for denne oppgaven er todelt, der det først blir presentert beskrivende teorier om hvordan forholdet er strukturert, om det er dikotomt eller

komplementært, samt forventninger om hvordan man kan identifisere disse formene. Den andre teoridelen er forklarende. Her presenteres organisasjonsteoriens to hovedperspektiver, instrumentell og institusjonell, og de tilhørende handlingslogikkene, konsekvenslogikk og logikk om det passende. Kapittel 3 avsluttes med en analyseramme der teoriene blir operasjonalisert, for å gjøre de mer anvendelig i en analyse. I tillegg formulerer jeg noen hypoteser for studien.

I kapittel 4 presenteres metoden og fremgangsmåten. Dette kapittelet begynner med en begrunnelse av valg av casestudie og av Kragerø som valgt case. Deretter beskriver jeg min kvalitative innholdsanalyse og operasjonaliserer variablene jeg benytter meg av her. Videre forklares hvorfor jeg har benyttet meg av intervjumetoden, samt hvordan jeg gjennomførte intervjuene. Dette kapittelet avsluttes med metodiske vurderinger om validitet og reliabilitet, og helt til slutt presiseres de etiske vurderingene jeg har gjort i forbindelse med denne studien.

I kapittel 5 presenteres empirien fra innholdsanalysen og intervjuene. I kapittel 6 diskuteres empirien opp mot teoriene for å svare på de to problemstillingene. Først diskuteres første problemstilling, med både indisiene fra innholdsanalysen og svarene fra intervjuene. Samme opplegg går igjen når andre problemstilling skal diskuteres. Kapittel 6 avsluttes med en diskusjon av funnene mine opp mot dilemmaene om demokrati og god styring. I kapittel 7 oppsummerer jeg kort opplegget for oppgaven og kommer med endelige konklusjoner av problemstillingene.

2. Bakgrunn

I denne delen skal jeg beskrive kommunalt styringsnivå, og sette Kragerø kommune inn i denne sammenhengen.

2.1 Kommunalt nivå

Norge er delt inn i tre styringsnivåer. Det nasjonale med staten, det regionale med fylkeskommunene og det lokale med kommunene. I denne oppgaven er det det kommunale nivået som er fokus. Prinsippet om lokalt selvstyre er en hoveddoktrine i det norske styringsverket. Det er en viktig verdi i Norge at ulike lokalsamfunn og regioner skal ha mulighet til å styre seg selv og tilpasse nasjonale politiske tiltak til en lokal virkelighet. Norge er et langstrakt land, og nasjonale styringsimpulser skal nå frem til også de mer avsidesliggende områdene (Christensen et al., 2021, s. 143).

2.1.1 Formanskapsmodellen

Norske kommuner har tradisjonelt vært styrt i henhold til formanskapsmodellen (Christensen et al., 2021, s. 163). Kragerø kommune anvender denne modellen. Alternativet til formanskapsmodellen er kommunal parlamentarisme. Valget mellom disse to betyr å velge hvem som skal være utøvende makt, et formannskap eller et kommuneråd. Hovedforskjellen på et formanskapsbasert demokrati og parlamentarisk demokrati er organiseringen av det utøvende organet, og hvilket ansvar det utøvende organet har. Det at formannskapet ikke er parlamentarisk betyr at kommunestyret ikke har mulighet til å avsette verken formannskap eller ordfører under den valgte perioden (Saxi, 2015). I min kvalitative innholdsanalyse fokuserer jeg på saker som behandles i kommunestyret fordi dette er det øverste politiske organet i en kommune. Det er kommunestyret som fatter endelige vedtak som får konsekvenser ikke bare for befolkningen i en kommune, men også for hele landet.

Valget mellom formanskapsmodell eller kommunal parlamentarisme får også konsekvenser for administrasjonen i en kommune. I en kommune med parlamentarisme er det et politisk valgt kommuneråd som er leder for administrasjonen, mens i formanskapsmodellen er det kommunedirektøren som innehar dette ansvaret. For kommunedirektøren innebærer formanskapsmodellen makt. Denne makten gir seg utslag i kommunedirektørens ansvar for saksutredning, iverksetting og samordning (Saxi, 2015). Kragerø kommune er styrt i henhold

til formannskapsmodellen som i praksis betyr at kommunedirektøren er øverste leder for administrasjonen. I denne oppgaven er det forholdet mellom politikk og administrasjon som er hovedfokus, og fordi Kragerø har formanskapsmodell er det kommunedirektør som er øverste leder for administrasjon. Det innebærer at det er kommunedirektøren som har kontakt med ordfører og derfor disse to rollene som intervjues om deres opplevelse av hvordan forholdet er strukturert.

2.1.2 Kommuneloven

Forholdet mellom politikk og administrasjon i kommuner er juridisk regulert gjennom kommuneloven fra 1992. Den ble revidert i 2020 for å klargjøre skillet mellom politikk og administrasjon. I praksis var det skillet mellom øverste administrative leder, kommunedirektør, og den øverste politiske lederen, ordfører, som man ønsket å tydeliggjøre. Kommuneloven fra 1992 styrket kommunedirektørens rolle ved å gi den ansvaret for utredning av saker presentert for politisk nivå (utredningsplikten), et ansvar som ble ytterligere forsterket i den siste revisjonen av kommuneloven i 2020 (Jacobsen et al., 2021). Denne revisjonen inneholder også flere andre endringer som styrker kommunedirektørens faglige posisjon overfor politikerne, blant annet ved å eksplisitt gi kommunedirektøren et samlet ansvar for hele den kommunale administrasjonen (Baldersheim et al., 2021). Kommunedirektøren blir dermed den aktøren fra administrasjonen som det er mest relevant å intervju.

2.2 Kragerø kommune

Kragerø er en liten kystkommune som er mest kjent for å være en hyttekommune i sommerhalvåret. Kragerø er Vestfold og Telemark fylkes sørligste kommune, og om sommeren mangedobler innbyggertallet seg på grunn av turisttilstrømmingen (Sannes, 2020). Turisme og hytteutbygging er et saksområde som blir mye diskutert i kommunen. «Hyttesaker» har blitt svært politiserte. Politikerne er uenige i om de skal gi dispensasjoner til hytteutbygging eller ikke. Hovedargumentet for hytteutbygging er at det er bra for økonomien mens motargumentene ofte handler om naturbelastning. I 2021 var seks prosent av arbeidsplassene i Kragerø innenfor overnatting og serveringsvirksomhet – mer enn i noen av de øvrige Telemarkskommunene (Nilsen et al., 2022). Nettopp fordi hytteutbygging har blitt et så polariserende tema i kommunen, forsøker enkelte å omgå dette problemet ved å drive oppkjøp av eksisterende hus og forbigå boplikten for så å bruke disse som hytter. Argumentene mot

denne typen virksomhet er at Kragerø etter hvert vil ende opp som en «spøkelsesby» i vinterhalvåret.

Disse problemene knyttet til den enorme turisttilstrømmingen i Kragerø skaper ikke bare gnisninger mellom politikerne, men også mellom politikerne og administrasjonen. I 2022 oppstod det store uenigheter mellom administrasjonen og kommunestyret, da kommunestyret gav konsesjoner om fritak fra boplikt, mot administrasjonens klare anbefalinger. Disse konsesjonene fikk så mye oppmerksomhet i lokalavisen at Statsforvalteren i Vestfold og Telemark bestemte seg for å bryte inn. Statsforvalteren valgte å overkjøre det politiske flertallet, som ikke klarte å vise til gode nok fordeler som talte for denne eierformen, slik konsesjonsloven krever (Nilssen, 2022c). Etter at statsforvalteren omgjorde de politiske vedtakene, valgte den samme søkeren å sende inn nye forespørsler om fritak fra boplikt. Kommunestyret ignorerte nok en gang kommunedirektøren og statsforvalterens anbefalinger og innvilget søknaden på nytt, men denne gangen med forpliktelse om upersonlig boplikt. Statsforvalteren gransker nå alle konsesjonsvedtak hvor selskaper er involvert fra de siste fem årene, konklusjonen er fremdeles ikke klar (Nilssen, 2022b).

2.2.1 Politikk

I Kragerø er det Arbeiderpartiet, Høyre og Frp som ofte er forkjemperne for hytteutbygging og fritak fra boplikt. Mens Senterpartiet, SV, Rødt og MDG ofte er mer restriktive til utbyggingslisenser og bopliktfritak (Nilssen, 2022a). Denne oppgaven tar for seg de to siste valgperiodene. I kommunevalget 2015 vant Arbeiderpartiet med 36,9% av stemmene, og partilederen ble dermed ordfører. Partiet Rødt fikk 16,4% av stemmene og sikret stillingen som varaordfører. I dette valget fikk Senterpartiet 3,9 % av stemmene. Selv om Arbeiderpartiet samarbeider med partier på venstresiden som generelt er imot hytteutbygging, gikk de ikke sjeldent i samarbeid med Høyre og Frp for å skaffe flertall for denne typen saker.

I kommunevalget 2019 var Arbeiderpartiet fremdeles største parti, men de gikk ned med 12 prosentpoeng sammenlignet med 2015 valget, mens Senterpartiet gikk opp med 15 prosentpoeng, og ble nest største parti. (NRK, 2019). Senterpartiet i Kragerø tilhører borgerlig side i politikken og gikk til Høyre og Frp for å sikre flertall i kommunestyret. Senterpartiet fikk dermed ordføreren. Senterpartiet som generelt er mer restriktive med bopliktfritak samarbeider nå med to partier som er mer liberale på dette området. Dette fører til at i begge de to

valgperiodene jeg skal undersøke i denne oppgaven finnes det som regel et flertall for hytteutbygging og bopliktfritak i kommunestyret.

2.2.2 Administrasjon

I 2015 fikk Kragerø kommune ny kommunedirektør. Hun var kommunedirektør under tre ulike ordførere, men på grunn av kommunevalget i 2015, der Arbeiderpartiet tok over for Høyre, er det Arbeiderpartiordføreren hun har sittet lengst under. Hun var kommunedirektør for den nåværende ordføreren i to år fra 2019 til 2021, men i 2021 bestemte hun seg for å ikke fornye sin stilling som kommunedirektør. I september 2021 fikk Kragerø derfor en ny kommunedirektør. Han hadde tidligere vært kommunedirektør i Hvaler kommune i 8 år men måtte i januar 2021 gå på dagen fordi «rådmannen og kommunen hadde ulikt syn på hvordan kommunen skulle drives» (Nilssen, 2021). Dette kan tyde på at den nåværende kommunedirektøren setter faglig uavhengighet høyt og ikke vil la seg styre av politisk vilje.

3. Teori

Denne oppgaven har en todelt problemstilling: hvilken grad av komplementaritet eller dikotomi er det i forholdet mellom politikk og administrasjon? Og hva kan forklare denne graden av dikotomi eller komplementaritet i forholdet mellom politikk og administrasjon? Dette krever en todelt teori, en teoridel som kan beskrive forholdet mellom politikk og administrasjon, og en del som kan bidra til å forklare dette forholdet. De første teoriene jeg skal ta for meg beskriver forholdet mellom politikk og administrasjon som dikotomt eller komplementært. Her skal jeg presisere hva som er forventningen dersom forholdet er dikotomt, og hva forventningene er dersom forholdet er komplementært. Som forklarende teorier har jeg valgt å benytte meg av to perspektiver innenfor organisasjonsteori, instrumentelt og institusjonelt perspektiv. Disse to perspektivene bidrar til å forklare logikken bak aktørers handlinger, og kan dermed forklare graden av komplementaritet eller dikotomi i Kragerø kommune.

3.1 Beskrivelse av forholdet mellom politikk og administrasjon

Den evige debatten om gyldigheten og omfanget av skillet mellom politikk og administrasjon har gitt opphav til en rekke tolkninger og merkelapper siden Woodrow Wilsons studie av administrasjonen fra 1887 og Webers teori om byråkrati fra 1922 (Alford et al., 2017, s. 752). De beskrivende teoriene forsøker å illustrere to forskjellige aspekter ved forholdet mellom politikk og administrasjon. Det første aspektet handler om hvordan forholdet faktisk ser ut. Dikotomiteorien beskriver dette forholdet som adskilt, med en skarp linje mellom de to sfærene, administrasjon og politikk. Denne beskrivelsen av forholdet har blitt tilbakevist.

“I litteraturen er det for lengst erkjent at det ikke finnes noe skarpt skille mellom hva som er politikk og hva som er administrasjon, ei heller mellom typer oppgaver politikerne og administrasjonen engasjerer seg i» (Røiseland et al., 2020, s. 76).

Komplementaritetsteorien beskriver et forhold som er litt mer komplekst og virkelighetsnært der saker ikke enkelt kan fordeles i rent administrative eller rent politiske, men at det er en sone i midten der det er usikkert hvem som har ansvaret for sakene. I denne oppgaven antar jeg at selve forholdet er komplementært, altså at det er en sone i midten med usikker ansvarsfordeling.

I denne oppgaven ønsker jeg derfor å undersøke det andre aspektet ved forholdet mellom politikk og administrasjon som disse teoriene som søker å beskrive. Dette aspektet handler om hvordan aktørene oppfører og forholder seg til hverandre, spørsmålet er altså hvilke adferdsmønstre aktørene vektlegger i beslutningsprosessen. Dikotomiteorien antar at aktørene

i forholdet vil holde seg til sine respektive ansvarsområder og ikke la seg påvirke av den andre rollen. Administrasjonen vil altså vektlegge faglighet, mens politikerne vil vektlegge politikk. Komplementaritetsteorien antar at adferdsmønstrene er noe mer overlappende og usikre i sakene som befinner seg i midten, og at aktørene her vil velge en adferd som er karakterisert av samarbeid og gjensidig påvirkning. Nedenfor skal jeg komme med nøyere beskrivelser av dikotomiteorien og komplementaritetsteorien. I tillegg skal jeg supplere med beskrivelser av adferdsmønstre som er kjernen i det andre aspektet – altså hvordan aktørene handler.

3.1.1 Dikotomi

3.1.1.1 Den Byråkratiske stat

Synet på skillet mellom politikk og administrasjon kan spores tilbake til Max Weber som hevdet at saker av verdimeslig karakter hørte hjemme i den politiske sfæren, mens mer tekniske saker skulle behandles administrativt (Jacobsen et al., 2021, s. 211). Weber beskriver kjennetegn ved byråkratier og hvordan makten fordeles mellom administrasjonen og politikerne. Han skriver at særegent for Vesten er «det politiske lederskap», der politikerne aldri er alene om makten, og at de derfor er avhengige av at den makten de har er legitim. Videre forklarer han hvordan man kan oppnå denne legitime makten. Han stiller spørsmål om hvordan de politisk herskende krefter klarer å hevde seg i en stat. Svaret han gir er at enhver stat, der lederne er i besittelse av legitim makt, er avhengig av to faktorer. Den første faktoren er at man behøver en «lydig innstilling» overfor de herskere som gjør krav på å være bærere av den legitime makt, altså at befolkningen godtar at disse menneskene har makten. Den andre faktoren er at de behøver, ved hjelp av denne lydigheten, å ha rådighet over de materielle midler som er nødvendig for å gjennomføre politikk. Weber legger til at alle stater er avhengig av en stab av mennesker, embetsmenn, som makthaveren må regne med lydighet fra. Prinsippet for inndelingen er altså hvorvidt makthaveren selv organiserer forvaltningen og styrer gjennom personlige tjenestemenn, fast ansatte embetsmenn, eller personlige favoritter og betrodde. Når de som er i besittelse av forvaltningsmidlene er fast ansatte embetsmenn, har man den byråkratiske statsform – dette er den mest rasjonelle statsform, og den er karakteristisk for den moderne stat (Weber, 1971, s. 5–8).

Max Weber skildrer kjennetegn ved byråkratiet, og med det deler han ansvarsområder mellom politikere og administrasjon. Han skriver:

«den ekte embetsmann (...) skal etter sitt egentlige yrke ikke drive politikk, men «forvalte» og fremfor alt forvalte upartisk. (...) «*Sine ira et studio*», uten vrede og forutinntatthet skal han røkte sitt embete. Han skal nettopp *ikke* gjøre det politikerne, partiførerene og deres tilhengere må, nemlig kjempe. For partitagen, kamp, lidenskap – *ira et studium* – er politikernes element.» (Weber, 1971, s. 19).

Det forholdet Weber skildrer ovenfor kan kalles et dikotomt forhold mellom politikk og administrasjon. Han sier at administrasjonen skal drive med upartisk forvaltning og ikke være politiske fordi dette er politikernes embete, mens administrasjonens embete er upartisk forvaltning. Han sier videre at moderne embetsverk fungerer på følgende spesifikke måte: Man har prinsippet om faste kompetanseområder for utøvelse av myndighet. Disse områdene er generelt ordnet i henhold til regler, dvs. lover eller reglementer for forvaltningen. Med dette mener han at det moderne embetsverk er oppdelt i ulike områder og hvem som har myndighet i disse områdene er regulert gjennom lover. Han kaller dette at byråkratiet er innrettet på en «monokratisk» måte. Det vil si en hierarkisk struktur- og styringsmodell med strengt definerte stillinger (Weber, 1971, s. 107–108).

3.1.1.2 Dikotomi som utgangspunkt

Dikotomi-ideen var dominant i USA på 1920- og 1930-tallet, da ble det formelle forholdet mellom administrasjon og politikk understreket. Da de første lærebøkene i offentlig administrasjon ble utgitt i USA på 1920-tallet var de basert i premisser og konsepter om den utøvende makten og dens tilhørende administrative etater. Det var blant annet Woodrow Wilsons essayer om "Public administration" fra 1887 og Goodnow sin bok "politikk og administrasjon" fra 1900 som bidro med råmateriale for syntesene gitt i pioner-lærebøkene i offentlig administrasjon. Disse tekstene sørget ikke bare for de første effektive læreinstrumentene på feltet offentlig administrasjon, de kodifiserte også premissene, konseptene og dataene for den nye offentlige administrasjonen (Sayre, 1958, s. 102). Kun et smalt område der administratorene kunne påvirke politikk ble anerkjent, og behovet for streng isolering fra politikk var vektlagt. Ifølge Svava var det Wallace Sayre som omtolket den tidligere litteraturen på politisk-administrative relasjoner. Og dermed ble for første gang i teorien om offentlig administrasjon dikotomi-modellen, med sin vektlegging på fullstendig deling av sfærer, uttalt. Dikotomi-ideen slo raskt fast at Wilson og Goodnow hadde tatt til ordet for en dikotomimodell som var basert på en streng deling av sfærene (Svava, 2001, s. 177–178).

Hovedelementene i lærebøkene fra 1920-tallet kan oppsummeres kort. Politikk-administrasjon dikotomien ble antatt både som en selvinnsynsende sannhet og som et ønskelig mål, det vil si at den ble antatt å være empirisk begrunnet, samtidig som den også var normativt ønskelig. Administrasjonen ble oppfattet som en selvstendig verden i seg selv, med sine egne separate verdier, regler og metoder. Personalledelse ble understreket som et tilleggselement av rasjonalitet. Jobber skulle beskrives «vitenskapelig», ansatte skulle velges ut, betales, forfremmes med «vitenskapelige» metoder. Disse elementene viser et forhold der administrasjonen er separert fra politikerne, ikke bare relatert til ansvarsområder, men også relatert til hvordan administrasjonen i seg selv utformes. Det siste elementet hentet fra lærebøkene handler om hvordan administrasjonen skal oppføre seg, noe som er kjernen i det andre aspektet ved dikotomien. Dette punktet understreker at: en "nøytral" eller "uhildet" karrieretjeneste var nødvendig for å sikre kompetanse, ekspertise og rasjonalitet. Denne påstanden legger føringer på hvordan administrasjonen skal handle ved at den presiserer at det er viktig at administrasjonen opptrer nøytralt og uavhengig fra politikerne for å sikre at staten blir ledet på den mest optimale måten (Sayre, 1958, s. 102–103).

3.1.2 Komplementaritet

3.1.2.1 Linje eller sone?

James Svara kritiserer Weber, Sayre og den etablerte teorien om et dikotomt forhold mellom administrasjon og politikk. Han kaller det for et ideal som i liten grad beskriver hvordan interaksjonen foregår i virkeligheten. Han mener at virkeligheten ikke er så enkel som dikotomi-modellen beskriver, men at forholdet mellom politikk og administrasjon er mer komplekst, og at hvordan aktørene i dette forholdet skal oppføre seg derfor ofte er uklart. Alford et al (2017) støtter Svaras teori og diskuterer videre om forholdet mellom politikk og administrasjon bør sees på som en linje eller en sone. Er det et hardt skille mellom saker som er rent politiske og rent administrative, eller er det en sone imellom? De kommer frem til samme konklusjon som Svara, nemlig at det er en sone i midten der det er uklart hvordan aktørene skal oppføre seg. Alford et al (2017) kaller denne sonen for «purple zone», der den blå politiske strategien møter den røde offentlige administrasjonen. Jeg vil heretter referere til denne sonen som «den lilla sonen». De antar at «linjen» mellom politikere og administratorer har blitt utformet i en tid da problemer ble sett på som mindre polariserte, og at de derfor lettere kunne løses med tekniske løsninger og av administrasjonen. Alford et al (2017) legger til at konseptet med en sone, som et overgangsrom, uten tvil passer bedre for offentlige roller og relasjoner der problemer er mer

kompliserte og hvor ledelsesevner er nødvendig. De understreker også at det helt klart kommer til å være begrensninger, av demokratiske ansvarlighetsgrunner, men at debatten om skillet mellom politikk og administrasjon vil være bedre tjent med metaforen om en sone enn en linje (Alford et al., 2017).

I en artikkel fra 1985 utdypes Svara sonebegrepet og definerer fire ulike type saker, deretter deles disse sakene inn i fire soner fra rent politisk sone til rent administrativ sone, han kaller sonene; mission, policy, administration og management. Jacobsen et al (2021) oversetter disse sonene. «Mission», som er sonen med rent politiske saker, oversetter de til «politikk». «Policy» blir oversatt til «politikkutforming». «Administration» kaller de «organisasjonsutforming», mens «Management» oversettes til «administrasjon». Heretter vil jeg referere til sonene etter sine norske oversettelser. Figur 1 forenkler sone-eksempelet.



Figur 1. Dimensjoner av beslutningsprosessen

Svara forklarer at i hver av disse sonene har politikerne og administratorene hver sine oppgaver. I sonen «politikk» bestemmer politikerne formål og omfang av tjenester, mens administratorene gir råd til politikerne om hva som er mulig å gjøre og de analyserer også betingelser og trender. I sonen om «politikkutforming» vedtar politikerne forskrifter, godkjenner nye prosjekter og programmer og ratifiserer budsjett, mens administratorene kommer med anbefalinger på alle beslutninger og formulerer budsjett. I sonen «organisasjonsutforming» tar politikerne beslutninger om implementering, håndterer klager og kontrollerer administrasjonen. Administrasjonen på sin side etablerer praksiser og prosedyrer og tar beslutninger om iverksetting. I den siste sonen «administrasjon» foreslår politikerne endringer i administrasjonen til administratoren og de gjennomgår organisasjonens ytelse i ledervurderinger. Administrasjonen kontrollerer de menneskelige, materielle og informatoriske

ressursene i organisasjonen for å støtte politikk og administrative funksjoner (Svara, 1985, s. 228). Jeg velger å knytte Svaras to midterste soner, politikkutforming og organisasjonsutforming, til Alford et al (2017) sin beskrivelse av den lille sonen. Jeg vil dermed videre plassere sonene «politikkutforming» og «organisasjonsutforming» i den lille sonen.

Svara beskriver de to midterste sonene nøyere for å tydeliggjøre hva som skiller de fra ytterpunktene. Sonen «politikkutforming» refererer til et mellomområde av politiske beslutninger. Her handler det blant annet om hvordan bruke statlige midler, om man skal initiere nye programmer eller lage nye avdelinger og hvordan distribuere tjenester på hvilket nivå innen det eksisterende spennet av tjenester gitt. Sonen «organisasjonsutforming» refererer til de spesifikke beslutningene, forskriftene og praksiser som brukes til å oppnå politikk – altså hvordan man skal oppnå de politiske beslutningene. Her handler det om spørsmål om hvilke virkemidler man skal ta i bruk. Spørsmålet handler altså om hvilke instrumenter er de beste for å implementere beslutningene som blir tatt i sonene «politikk» og «politikkutforming». Svara er enig med Weber og Sayre i at det alltid vil forekomme noe dikotomi, men påpeker at det kun vil være i de to ytterste sonene, «politikk» og «administrasjon» (Svara, 1985, s. 228). I den lille sonen vil adferdsmønsteret se annerledes ut.

3.1.2.2 Adferdsmønstre

Jacobsen et al (2021) søker å beskrive tre ulike adferdsmønstre i forholdet mellom politikk og administrasjon. De forklarer at administrasjonen har tre valg når de skal formulere sin innstilling; politisk lojalitet, faglig uavhengighet og samhandling. **Politisk lojalitet** innebærer at administrasjonen tar hensyn til politiske ønsker og signaler, også når dette står i strid til det som oppleves som faglig den beste løsningen. **Faglig uavhengighet** er å velge en atferd der man ikke vektlegger politiske ønsker og signaler, men heller faglige og profesjonelle standarder. **Samhandling** er en atferd som plasseres mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet. Dette er ifølge Jacobsen et al (2021) en type atferd som karakteriseres av at «administrasjonen velger å gå i dialog med det politiske nivå for å se om det er mulig å komme frem til en omforent løsning som ivaretar både politiske og administrative interesser og synspunkter» (Jacobsen et al., 2021, s. 214). Han legger til at dette vil gi seg utslag i diskusjoner, drøftinger og forhandlinger mellom politiske og administrative aktører.

Det er adferdsmønsteret «samhandling» som er kjernen i komplementaritetsteorien. Forholdet mellom folkevalgte og administratorer kan, ifølge Svara, sees på som samspillet mellom

politisk lojalitet og faglig uavhengighet. Han understreker at komplementaritet innebærer kontinuerlig interaksjon, gjensidighet, innflytelse og gjensidig respekt mellom folkevalgte og administratorer, altså samhandling. Han legger til at samhandling innebærer at administratorer er med på å forme politikk, og at de gir den spesifikt innhold og mening i prosessen med implementering. Administratorene fører tilsyn med implementeringen, undersøker spesifikke klager om dårlig ytelse og forsøker å rette opp problemer med ytelsen gjennom finjustering. Komplementaritet betyr altså at det foregår samhandling i forholdet mellom politikk og administrasjon i den lille sonen (Svara, 2001, s. 179–180).

3.2 Forklaringer av forholdet mellom politikk og administrasjon

Teoriene ovenfor kan brukes til å beskrive om forholdet mellom politikk og administrasjon er dikotomt eller komplementært. Men for å kunne svare på hva som forklarer hvorfor forholdet er slik det er, trengs forklarende teorier. Jeg skal benytte meg av organisasjonsteori som bidrag til forklaringen av graden av komplementaritet eller dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon. Organisasjonsteori skal bidra til å klargjøre de typene utvelgninger som ulike organisasjonsformer skaper. I hvilken grad de ivaretar, er nøytrale overfor eller motvirker ulike verdioppfatninger (Christensen et al., 2015, s. 23). Jeg skal benytte meg av de instrumentelle og institusjonelle perspektivene innen organisasjonsteorien. Et aspekt som skiller de to perspektivene fra hverandre er hvilke handlingslogikker de mener legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes adferd. Handlingslogikkene som ligger bak aktørenes valg, er nyttige hjelpemidler for å forsøke å forstå hvorfor forholdet mellom politikk og administrasjon er strukturert som det er.

3.2.1 Det instrumentelle perspektivet

Offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Organisasjoner kan dermed bli oppfattet som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet. Det instrumentelle perspektivet ser derfor på organisasjoner som et verktøy som står til disposisjon for lederne. Dette betyr at det er lederne i organisasjonen som bestemmer organisasjonens mål og hvilke alternativer som kan brukes for å nå målene. Dette perspektivet fokuserer på rasjonalitet, og at måten en formell organisasjon er utformet på legger begrensninger på hvilke handlingsvalg som er tilgjengelig for individene i organisasjonen. Organisasjonsstrukturen skaper i seg selv kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier (Christensen et al., 2015).

Det instrumentelle perspektivet gir forklaring på hvordan organisasjoner påvirker adferd. Organisasjoner påvirker adferd primært ved å gi aktører større eller mindre grad av sikkerhet om andre aktørers adferd. Organisasjonens strukturer gir altså informasjon som er relevant med tanke på andres adferd, blant annet gjennom formelle regler i organisasjonen. Dermed kan organisasjonene påvirke individuell handling ved å endre forventninger en aktør har om andre aktørers handlinger, som igjen påvirker egen handling. Strategisk interaksjon spiller en stor rolle i en slik analyse (Hall & Taylor, 1996, s. 939).

3.2.1.1 Konsekvenslogikk

Innenfor det instrumentelle perspektivet legges det til grunn en handlingslogikk som kalles konsekvenslogikk. Handlingslogikker brukes til å kartlegge aktørers begrunnelser for handling. En konsekvenslogikk tar utgangspunkt i organisasjonenes mål, det vil si en oppfatning om noe man ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden. For å oppnå dette målet må aktøren finne ut hva avstanden fra realiteten til målet er. Denne avstanden kalles et problem, problemløsning vil da innebære handlinger som tar sikte på å redusere eller eliminere denne avstanden. For å nå målet må aktørene kartlegge de midlene som er tilgjengelige, de må altså spørre seg hvilke handlinger som er mulig å gjennomføre. Til slutt må de gjøre vurderinger av alle de mulige midlene. Aktørene skaffer seg en oversikt over midlene og konsekvensene av bruken av hvert middel, og hvor sannsynlige disse konsekvensene er, gitt at alternativet blir valgt. Aktøren velger dermed det middelet som har de beste konsekvensene relativt til det satte målet, dette kalles en mål-middel-rasjonalitet. Denne rasjonaliteten er en strategisk kalkulasjon av muligheter og konsekvenser. Hensikten med mål-middel-rasjonalitet er å forutsi fremtidige konsekvenser av den handlingen som utføres, for å til slutt kunne maksimere nytte (Christensen et al., 2015).

3.2.2 Det institusjonelle perspektivet

De institusjonelle perspektivene søker å forklare hvorfor aktører handler som de gjør ved å se på det sosiale aspektet ved handling. De understreker at en aktørs adferd ikke bare er strategisk, men bundet til en aktørs verdenssyn. De benekter ikke at menneskelig handling er rasjonell eller bevisst, men de understreker at individer ofte ser på etablerte rutiner eller kjente mønstre, heller enn å maksimere nytte. De understreker at valg kommer an på tolkning av en situasjon heller enn ren instrumentell kalkulerings. Denne tilnærmingen ser på institusjoner som noe som gir en moralsk eller kognitiv mal for tolkning og handling. Individet blir sett på som en del av

en verden av institusjoner, sammensatt av rutiner og filtre som gir en tolkning av situasjoner, samt tolkning av roller. Denne rolletolkningen er det som former hvordan aktørene handler. Institusjoner gir ikke bare strategisk nyttig informasjon, de påvirker også selve identiteten, selvbildet og preferansene til aktørene (Hall & Taylor, 1996). Institusjonelle perspektiver åpner for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, kulturelle og symbolske verdier og normer som har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og som ikke på enkel og uproblematisk måte kan endres av ledere (Christensen et al., 2015, s. 14).

Det institusjonelle perspektivet fokuserer på organisasjonskultur. Organisasjonskultur forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokser frem og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner. Det er normer i organisasjonen som de ansatte internaliserer og sosialiseres til, bevisst eller ubevisst. Denne internaliseringen skjer gradvis, og er derfor vanskelig å identifisere. Disse uformelle normene som ligger i de ansatte, er med på å skape en moralsk ramme for hva som er passende adferd. Denne rammen krever høy grad av gjensidig tillit til at alle individene har disse felles verdiene som kommer med internaliseringen av normer (Christensen et al., 2015).

3.2.2.2 Logikk om det passende

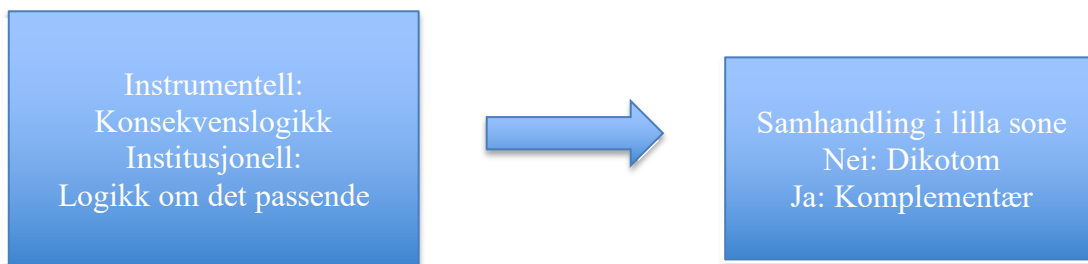
Den grunnleggende handlingslogikken som knyttes til de institusjonelle perspektivene, kalles av March og Olsen for logikken om «passende» adferd (March et al., 1983). Denne logikken bygger på den moralske rammen. Dette innebærer at man går tilbake i tid og vurderer hvilke alternativer som tidligere har fungert godt for organisasjonen eller at man handler på bakgrunn av det som oppleves som rettferdig, rimelig og akseptabelt innenfor organisasjonens handlingsmiljø. Utfra denne logikken vil man altså ikke handle utfra egeninteresse eller ut fra mulige konsekvenser av handlinger, som i et instrumentelt perspektiv, men man vil velge det alternativet som oppfattes som rimelig eller akseptabelt (Christensen et al., 2015).

For å handle i henhold til logikken om det passende må aktøren først identifisere hva som oppfattes som passende i den aktuelle organisasjonen. Da vil aktøren gjøre det som kalles «matching», det vil si å koble sammen situasjoner og identiteter. Gjennom matching blir tre spørsmål sentrale: Det første er spørsmål om gjenkjennelse. Aktøren må da klare å gjenkjenne hvilken type situasjon de står ovenfor, eksempelvis kan det innebære vurderinger om situasjonen er rutinepreget eller krisepreget. Deretter må aktøren stille seg selv spørsmål om identitet. De må identifisere sin egen rolle i situasjonen, og vurdere hva forventningene til denne

rollen er. Til slutt er det spørsmål om handlingsregler, aktørene må da spørre seg hvordan det er forventet at deres rolle, og institusjonen den er en del av, skal opptre. Det er dette siste spørsmålet som kobler sammen situasjon og identitet, altså matching. Ideen er at denne matchingen vil skje relativt intuitivt fordi den moralske rammen for handling er relativt konsistent som gjør det enklere (Christensen et al., 2015, s. 54–55).

3.3 Analyseramme

I lys av teoriene presentert ovenfor vil jeg være i stand til å svare på problemstillingene mine. Figur 2 illustrerer hvordan de to problemstillingene henger sammen og påvirker hverandre.



Figur 2: Aktørens logikk for handling (uavhengig variabel) påvirker om de har samhandlet i den lilla sonen (avhengig variabel)

3.3.1 Den avhengige variabelen

Den avhengige variabelen, det som skal forklares, er hvordan aktørene i kommunen har handlet. Første problemstilling handler om i hvilken grad aktørene har handlet komplementært eller dikotomt. Komplementaritet omhandler samhandling i den lilla sonen. Dersom aktørene samhandler i den lilla sonen, vil det altså være høy grad av komplementaritet. Samhandling er operasjonalisert som: «en type atferd der administrasjonen velger å gå i dialog med det politiske nivå for å se om det er mulig å komme frem til en omforent løsning som ivaretar både politiske og administrative interesser og synspunkter.» Samhandling vil gi seg utslag i diskusjoner, drøftinger og forhandlinger mellom politiske og administrative aktører. Omforente løsninger innebærer å oppnå enighet, jeg vil derfor videre fokusere på hvor stor grad av enighet det er mellom politikerne og administrasjonen, og om enighet er et mål eller ønske i diskusjoner og forhandlinger.

I en innholdsanalyse av vedtaksdokumenter i kommunestyret vil jeg kunne sammenligne kommunedirektørens innstilling med kommunestyrets vedtak og dermed få et inntrykk av hvor mye enighet det er mellom politikerne og administrasjonen og dermed også hvor mye

samhandling som har foregått i kommunen. I denne innholdsanalysen bruker jeg Svaras inndeling av soner, og fordeler alle sakene inn i disse sonene slik at jeg vet hvilke saker som tilhører den lille sonen, og dermed hvor det er forventet at samhandling finner sted. Dersom kommunedirektørens innstilling og kommunestyrets vedtak samsvarer, i sakene som er klassifisert i den lille sonen, vil jeg se på dette som en mulig samhandling. Dette er fordi det er mulig at administrasjonen og politikerne i forkant av avstemningen i kommunestyret er blitt enige om hva som skal stå i kommunedirektørens innstilling og at de stemmer deretter. Jeg vil dog ikke vite med sikkerhet om samhandling har funnet sted før jeg har intervjuet personer som har vært involvert i denne typen samhandling. Dersom samarbeid med hensikt å «komme frem til omforente løsninger» blir beskrevet av intervjuobjektene vil jeg kunne konkludere med at det er høy grad av komplementaritet i forholdet mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune. For å kunne konkludere med høy grad av dikotomi må intervjuobjektene vektlegge hvert sitt felt over samhandling. Kommunedirektørene må vektlegge fag og politikerne må vektlegge politikk, dersom dette blir beskrevet av intervjuobjektene vil jeg kunne konkludere med høy grad av dikotomi

3.3.2 Den uavhengige variabelen

Den uavhengige variabelen er aktørenes logikk for handling. Handlingslogikkene er hentet fra to ulike perspektiver innenfor organisasjonsteori, slik disse er presentert over. De blir benyttet for å undersøke hva som kan forklare graden av samhandling i den lille sonen. Disse perspektivene vil jeg anvende for å svare på den andre problemstillingen. De to perspektivene søker å forklare hvorfor politikerne og administrasjonen velger å (ikke) samhandle. Instrumentelt perspektiv legger vekt på at organisasjoner er et verktøy som står til ledernes disposisjon, det vil si at lederne i en organisasjon setter mål for organisasjonen og fattet beslutninger i lys av det som best vil oppnå dette målet. Institusjonelle perspektiver legger vekt på at målene i organisasjoner er formet gjennom mange år og normene i organisasjonen er internalisert i de som er medlem, derfor vil ikke organisasjonens ledelse kunne påvirke hvordan aktørene handler.

Data som gir grunnlag for å diskutere hva som forklarer adferden til de involverte aktørene vil være en gjennomgang av saker fra 2018, 2020 og 2022 for å se om endringer i ledelsene disse årene har påvirket beslutningene fattet i kommunen. Dersom man ser endringer etter bytte av ledelse, vil dette tyde på at det ikke er så sterke internaliserte normer for samhandling i

organisasjonen, som et institusjonelt perspektiv antar, men heller tyde på at det instrumentelle perspektivet med sin antagelse om at ledelsen endrer målene i organisasjonen er forklaringen på grad av samhandling i Kragerø kommune.

Denne analysen av vedtaksdokumentene, skal kombineres med svar fra intervjuobjektene på spørsmål om hvorfor de handler som de gjør. For å finne ut hvorfor det (ikke) foregår samhandling i den lille sonen skal jeg stille spørsmål med utgangspunkt i av organisasjonsteoriens perspektiver. Disse perspektivene skal hjelpe meg med å finne spørsmål som gir et utfyllende svar på problemstillingen. Konsekvenslogikk inspirerer spørsmål om mål-middel rasjonalitet. Innledningsvis stiller jeg spørsmål om hva målene til intervjuobjektene er. Deretter stiller jeg spørsmål som søker å finne ut om grunnen til at de velger å samhandle eller ikke er et verktøy for å oppnå dette målet. Logikk om det passende inspirerer spørsmål som søker å identifisere «matching». Jeg stiller spørsmål om identitet og rolle, og deretter stiller jeg spørsmål om hva motivasjonen for å (ikke) samhandle er. Dersom deres motivasjon er knyttet til rollen de har beskrevet, for eksempel at de velger å samhandle fordi dette er forventet av et individ i den rollen de innehar, er det en type «matching». På denne måten benytter jeg meg av de to perspektivene for å få forklaringer på hvorfor det foregår samhandling eller ikke i forholdet mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune.

3.3.3 Hypoteser

3.3.3.1 Første problemstilling

Jacobsen et al (2021) knytter de tre beslutningsvalgene, politisk lojalitet, faglig uavhengighet og samhandling sammen med Svaras soner og lager hypoteser om hvilken av de tre beslutningene administrasjonen vil velge når de forholder seg til politikerne. I sonen om politikk er de tydelige på at det er litt vanskelig å forme en klar hypotese om hvilke av de tre beslutningsvalgene administratoren har. På den ene siden kan det tenkes at jo mer saken nærmer seg politikk, desto sterkere vil presset være på administrasjonen om å velge en atferd kjennetegnet av politisk lojalitet. På den annen side er det fullt mulig at slike saker vil frembringe en stikk motsatt atferd, nemlig en sterk vekt på faglig uavhengighet. I sonene politikkutforming og organisasjonsutforming, som jeg har plassert i den lille sonen, vil det være mer sannsynlig at administrasjonen velger en strategi basert på samhandling. I den fjerde sonen finner vi rent administrative saker. Hypotesen her er først og fremst at slike saker ikke behandles

politisk, men dersom dette skulle forekomme vil administrasjonen sterkt vektlegge faglig uavhengighet (Jacobsen et al., 2021, s. 215).

Komplementaritetsteorien beskrevet av Svava og Jacobsen legger altså til grunn at i sonene i midten, som jeg refererer til som den lilla sonen, vil de involverte velge samhandling. I de ytre sonene derimot vil det forekomme dikotomi ved at aktørene vektlegger hvert sitt felt. Min hypotese for denne oppgaven bygger derfor på dette grunnlaget. Jeg har derfor antatt at innholdsanalysen vil vise at saker av rent administrativ karakter ikke vil bli tatt opp i kommunestyret, og at administrasjonen vil holde seg utenfor saker av rent politisk karakter. Hovedhypotesen for denne oppgaven er at det vil forekomme komplementaritet i den lilla sonen. Innholdsanalysen, der jeg sammenligner kommunedirektørens innstilling og politiske vedtak, kan gi som resultat at disse er like i de fleste, men ikke absolutt alle tilfeller. Så lenge det er samsvar i de aller fleste tilfeller vil jeg tolke det som et uttrykk for komplementaritet. Jeg antar også at intervjuobjektene vil beskrive at de går inn i en dialog med hensikt om å forsøke å bli enige med den motsatte part. Dersom den innsamlede empirien viser dette, vil jeg kunne konkludere med høy grad av komplementaritet i forholdet mellom politikk og administrasjon. Min antagelse relatert til dikotomi er at intervjuobjektene ikke kun vil vektlegge sitt eget felt, men heller vektlegge forhandlinger og gjensidig innflytelse, og at jeg dermed vil kunne konkludere med lav grad av dikotomi.

3.3.3.2 Andre problemstilling

Christensen et al (2015) antar at de to organisasjonsteoretiske perspektivene sammen vil kunne gi utfyllende forklaringer på hvorfor aktører handler som de gjør. Min hypotese bygger på dette, og vil være at kombinasjonen av instrumentelle og institusjonelle perspektiver vil kunne gi en god forklaring på graden av samhandling i den lilla sonen – altså om forholdet kan beskrives som dikotomt eller komplementært.

4. Metode

Oppgaven er overordnet en hypotesetestende casestudie. Jeg skal i denne delen gjøre rede for hvorfor jeg har valgt denne metoden, og hvorfor jeg har valgt Kragerø kommune som case. Jeg har en todelt problemstilling som, i tillegg til todelt teori, vil kreve to ulike metoder for å få tilstrekkelig svar på problemstillingene. De to metodene er kvalitativ innholdsanalyse og semi-strukturerte intervjuer.

4.1 Valg av casestudie og case

Jeg har valgt å undersøke problemstillingene mine med en casestudie. Formålet med denne studien er å teste komplementaritetsteorien, og casestudier egner seg godt til denne typen oppgave. Alternativt kunne jeg ha valgt en kvantitativ metode der jeg undersøkte alle kommuner i Norge for å se om komplementaritetsteorien kan brukes på et større utvalg. Dette vil være tidkrevende og jeg vil ikke være stand til å gjøre slike undersøkelser i det begrensede tidsrommet denne studien finner sted. I tillegg vil en kvantitativ metode best egne seg til å svare på den første problemstillingen, som er beskrivende. Ved å gjennomføre kvalitative intervjuer som en casestudie muliggjør får man et bedre innblikk i hvordan aktørene faktisk har tenkt. Det vil også gi meg muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål som igjen gir enda bedre forståelse og oppklaring av forholdet, noe som ville vært krevende gjennom for eksempel kvantitative spørreundersøkelser. For å svare på andre problemstilling kreves en kvalitativ casestudie, fordi det er den eneste metoden som kan gi grundige nok svar på en forklarende problemstilling (Levy, 2008).

Casestudier er også spesielt nyttige til å forklare caser som ikke passer inn i en eksisterende teori, og min valgte case virker å stride med den etablerte og anerkjente komplementaritetsteorien. Kragerø kommune er valgt fordi det er et «avgjørende case». I Kragerø kommune virker det som det er mye gnisninger og uenigheter mellom politikerne og administrasjonen. Derfor vil det å teste teorien på en slik case være innsiktsfullt, en slik case vil være den ultimate testen. Dette er en «least likely» case fordi det tilsynelatende virker som teorien ikke får støtte. Hvis jeg derimot finner at det er samhandling i lilla sone i Kragerø Kommune, vil teorien om et komplementært forhold være styrket. Dette er fordi teorien er gyldig selv om alt så ut til å tale imot det (Levy, 2008). Funnene fra denne studien vil kunne generaliseres fordi denne casen skal teste komplementaritetsteorien, og dersom jeg finner at

teorien er gyldig i denne utplukkede least likely-casen vil, så er teorien med stor sannsynlighet alltid gyldig. Hvis jeg derimot finner at komplementaritetsteorien ikke er gyldig i denne casen, vil det kunne gi grunnlag for videre forskning og testing av teorien. Disse to grunnene gjør min valgte case til en relevant og interessant case.

4.2 Kvalitativ innholdsanalyse

Den første metoden er en kvalitativ innholdsanalyse av vedtaksdokumenter i kommunestyret. Jeg har avgrenset problemstillingen til kun å gjelde kommunestyret og ikke de forskjellige hovedutvalgene fordi det er i kommunestyret der de aller viktigste sakene beslutes, noe som betyr at konsekvensene av hvordan forholdet blir er størst her. Jeg har gått gjennom alle vedtakene fattet i kommunestyret i 2018, 2020 og 2022. Disse tre årene er valgt fordi dette er hele år uten utskiftninger av verken ordfører og kommunedirektør. I 2018 var det den forrige ordføreren og forrige kommunedirektøren som satt. I 2020 var det den nåværende ordføreren, og den forrige kommunedirektøren som satt. I 2022 satt både nåværende ordfører og nåværende kommunedirektør. Denne innholdsanalysen kan gi indikasjoner både på hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon er strukturert i Kragerø kommune, og på hvorfor det er slik. Disse indikasjonene ga meg et utgangspunkt for intervjuer som er den andre metoden i denne oppgaven. Det er også nyttig med konkrete funn som intervjuobjektene svar kan bli vurdert og kontrollert opp mot.

Dataene jeg har brukt for å svare på problemstillingene er hentet fra kragero.kommune.no, under «lokaldemokrati» og igjen under «møter og saksdokumenter». Dokumentene jeg benytter meg av der markert med «Vedtak kst». I disse dokumentene presenteres først «kommunedirektørens innstilling» og til slutt «kommunestyrets vedtak». Under «votering» presiseres det om kommunedirektørens innstilling eller en av representantene i kommunestyret har fått flertall for et forslag. Jeg har sammenlignet vedtaket fattet av kommunestyret og innstillingen til kommunedirektøren for å vurdere om det er enighet, eller uenighet, og dermed om det er mulig samhandling. Jeg har også klassifisert alle sakene inn i en av de fire kategoriene til Svava og Jacobsen presentert i teorien, for å se om det er mer eller mindre enighet i den lille sonen. Vedtakene ble kodet inn i et datasett. Jeg kodet to forskjellige variabler, den første er «sone» der jeg plasserer sakene inn i en av de fire sonene til Svava. Den andre variabelen er «utfall». Her koder jeg om det er enighet mellom kommunedirektøren og kommunestyret eller

ikke. Videre har jeg benyttet meg av det statistiske programmet R for å lage en krysstabell som sier noe av frekvensen av saker på de ulike verdiene.

4.2.1 Operasjonalisering av sonene

I variabelen om sone, kreves det at jeg operasjonaliserer de fire sonene for å klassifisere sakene. Jeg har laget en kodebok der jeg har forenklet forklaringen av sonene. Kodeboken ligger vedlagt under avsnitt 9.1.

I verdi 1 om rent politiske saker forutsettes politikerne å bestemme formål og omfang av tjenester. Her er tanken at administratorene skal gi råd til politikerne om hva som er mulig å gjøre, de skal også analysere betingelser og trender. Her har jeg kodet inn saker som; søknad om fritak fra politiske verv, valg av medlemmer til utvalg. Dette er fordi disse sakene handler om demokrati og at folkevalgte skal selv få velge hvem som sitter i kommunestyret og i andre politiske verv. Her har jeg også inkludert en sak der kommunestyret skulle beslutte Kragerø kommunes standpunkt i saken om en eventuell splitting av Vestfold og Telemarks fylkeskommune.

I verdi 2 om politikkutforming forutsettes politikerne å vedta forskrifter, godkjenne nye prosjekter og programmer og ratifisere budsjett. Her er tanken at administrasjonen skal komme med anbefalinger på alle beslutninger og foreslå budsjett. Helt konkret er dette saker som handler om hvordan bruke statlige midler, om man skal initiere nye programmer eller lage nye avdelinger og hvordan distribuere tjenester på hvilket nivå innen det eksisterende spennet av tjenester gitt.

I verdien 3 om organisasjonsutforming handler det om grunnleggende struktur, sentrale rutiner og prosedyrer, samt ansettelser av helt sentrale lederposisjoner. Her forventes politikerne å ta beslutninger om implementering, håndtere klager og kontrollere administrasjonen. Administrasjonen på sin side etablerer praksiser og prosedyrer og tar beslutninger om implementeringspolicy. Disse sakene referer til de spesifikke beslutningene, forskriftene og praksiser som brukes til å oppnå politikk. Helt konkret handler disse sakene altså om hvordan man skal oppnå allerede vedtatt politikk. Sakene jeg har kodet inn her handler om hvilke instrumenter som skal tas i bruk for å implementere vedtak.

I verdi 4 om rent administrative saker koder jeg inn saker, der det ikke er noen verdimesig eller ideologisk forskjell i utfallene, men der det er tilstrekkelig med rent faglige argumenter. Her foresettes politikerne å foreslå endringer i administrasjonen til administratoren og de skal gjennomgå organisasjonens ytelse i ledervurderinger. Administrasjonen kontrollerer de menneskelige, materielle og informatoriske ressursene i organisasjonen for å støtte politikk og administrative funksjoner. Jeg har her kodet inn saker som går på strukturen i administrasjonen.

4.2.2 Operasjonalisering av utfall

I utfallsvariabelen har jeg kodet det som står under «votering» i vedtaksdokumentene. Jeg har kodet utfallet her inn i fire verdier. Jeg har kodet «1» når det står under votering at kommunedirektørens innstilling ble vedtatt. Her er det mulig samhandling fordi kommunestyrets vedtak korresponderer fullstendig med kommunedirektørens innstilling. Om det faktisk har skjedd samhandling kan jeg ikke vite før jeg har intervjuet ordfører og kommunedirektør. I verdien «1» har jeg også inkludert utfall der det står under votering at et annet utvalgs innstilling ble vedtatt, hvis dette korresponderer fullstendig med kommunedirektørens innstilling. Det som har skjedd her er at den samme saken har vært oppe i et annet utvalg tidligere, der kommunedirektørens innstilling ble vedtatt.

Jeg har kodet «2» når det står under votering at kommunedirektørens innstilling ble vedtatt, men et tilleggspunkt fra en representant fra kommunestyret ble vedtatt i tillegg til innstillingen. Her korresponderer altså ikke kommunedirektørens innstilling og kommunestyrets vedtak fullstendig. Dette har jeg kodet som «delvis uenig» fordi tilleggspunktet kan være noe administrasjonen ville frarådet, men ikke har tatt med i vurderingen. Det at et tilleggspunkt blir foreslått og i tillegg vedtatt tyder på at administrasjonen ikke har fått signaler om politisk vilje, og dermed ikke utredet eller tatt stilling til denne delen av saken. Jeg tolker dette til å bety at det ikke er samhandling fordi i de eventuelle møtene mellom ordfører og kommunedirektør ville ordfører fremstilt de politiske signalene fra kommunestyret til kommunedirektøren.

Jeg har kodet «3» når det står under votering at en representant fra kommunestyret sitt forslag ble vedtatt, i stedet for kommunedirektørens innstilling. Jeg har tolket denne koden til å bety at det ikke har foregått samhandling mellom administrasjon og politikerne. Dette er fordi samhandling innebærer at administrasjonen og politikerne har forhandlet om denne saken i forkant, og at kommunedirektørens innstilling dermed vil reflektere denne samhandlingen. Innstillingen til kommunedirektøren vil derfor være et produkt av samhandling med politikerne,

og politikerne ville sannsynligvis dermed vedtatt denne innstillingen. Når kommunestyret er fullstendig uenig med kommunedirektør tyder dette derfor på at det ikke har foregått samhandling.

Jeg har kodet «4» når kommunedirektøren ikke har noen innstilling. Denne variabelen er inkludert for å teste hypotesen om at kommunedirektøren ikke skal ha noen innstilling i rent politiske saker. I slike saker vil det ikke være noen innstilling fra kommunedirektøren i det hele tatt. Her har jeg også inkludert utfall der kommunedirektørens innstilling er likelydende den fra en komité, f.eks. valgkomiteen, fordi dette betyr at administrasjonen ikke har vurdert saken på egenhånd eller i det hele tatt.

4.3 Intervju

For å få et sikrere svar på om det foregår samhandling i Kragerø kommune eller ikke, og om hvorfor det er slik, kreves vurderinger fra aktører høyt oppe i Kragerø kommune. Jeg har derfor valgt å intervju den forrige og nåværende kommunedirektøren, samt den nåværende og forrige ordføreren. Kommunedirektøren er den administrative lederen og ordføreren er den politiske lederen og det er derfor disse to rollene som skal forholde seg til hverandre fra henholdsvis administrasjonen og politikken, og dermed disse to rollene som eventuelt skal samhandle. Denne utvalgsmetoden kalles målrettet utvelging, som igjen er en type ikke-sannsynlighetsutvelging. Jeg har intervjuet personer i ledende stillinger i kommunen dette kalles et eliteintervju, altså intervju av «folk som utøver en særlig høy innflytelse på det som studeres». Formålet med denne typen intervju er å få ekstra kunnskap om saker og om relasjoner, i tillegg til hjelp til rekonstruksjon av hendelser og for å avdekke hva en bestemt gruppe tenker (Halperin & Heath, 2020).

Selve intervjuene var ansikt-til-ansikt-individ-intervjuer. Denne metoden er særlig hjelpsom fordi det da er lettere å lese kroppsspråk, og dermed lettere å stille oppfølgingsspørsmål. Intervjuene var kvalitative semi-strukturelle intervjuer, der jeg hadde forberedt en serie formulerte spørsmål, men disse var åpne og generelle i formen. Et semi-strukturelt intervju ga meg muligheten til å bytte om på rekkefølge, samt legge til spørsmål underveis som jeg så hvordan intervjuobjektet svarte (Halperin & Heath, 2020). Jeg møtte intervjuobjektene på deres kontorer. Jeg tok opptak av alle intervjuene, deretter benyttet jeg meg av UiOs autotekst-tjeneste, som ved hjelp av opplastede lydfiler transkriberte intervjuene. Jeg gikk deretter

gjennom transkriberingen for å renskrive den. Da jeg skulle analysere intervjuene leste jeg gjennom alle manuelt og forsøkte å knytte svarene opp mot mine operasjonaliseringer av teoriene fra analyserammen.

4.4 Validitet og reliabilitet

En forsker må uansett hvilke typer data som er innsamlet eller brukt vurdere problemer relatert til validitet og reliabilitet. Hvis dataene ikke er valide eller reliable vil innsiktene hentet fra dataanalysen sannsynligvis være misvisende (Halperin & Heath, 2020, s. 189). Jeg skal nå vurdere mine to metoder, innholdsanalyse og intervju opp mot kriteriene for validitet og reliabilitet.

4.4.1 Validitet

Validitet handler om at man måler det man ønsker å måle. Er det slik at relevante aspekter inkluderes og irrelevante aspekter ekskluderes? Man må derfor først finne ut hva man ønsker å måle. Jeg har ønsket å måle om forholdet er komplementært eller ikke, nærmere bestemt om det er samhandling i den lilla sonen eller ikke og hvorfor det er slik. Validiteten avhenger av hvordan man definerer fenomenene (Halperin & Heath, 2020, s. 189). I innholdsanalysen undersøker jeg grad av samhandling ved å operasjonalisere samhandling som «enighet». I vurderingen om enighet er et godt mål på samhandling, viser jeg tilbake til Jacobsen et al (2021) sin definisjon av samhandling som «hensikt å komme frem til omforente løsninger». Ordet «omforent» betyr å oppnå enighet, og dermed er enighet en tilstrekkelig operasjonalisering av samhandling i en analyse av vedtaksdokumenter.

I innholdsanalysen har jeg altså definert samhandling som enighet. I disse vedtaksdokumentene kommer det tydelig frem hva begge parter ønsker og hva som blir konklusjonen. Dette gir derfor et godt grunnlag for å indikere graden av enighet mellom politikk og administrasjon. I min utfallsverdi «1» målte jeg enighet dersom kommunedirektørens innstilling og kommunestyrets vedtak samsvarer ordrett, mens jeg i utfallsverdi «2» kodet inn saker der selve utfallet i saken ikke ble helt ulikt, men det ble lagt til noen tilleggspunkter. Det kan derfor virke som jeg har konstruert unødvendig mye uenighet mellom politikk og administrasjon. Likevel mener jeg at det at det ble vedtatt tilleggspunkter tyder på at kommunedirektør og ordfører ikke har utvekslet ideer i forkant, slik at administrasjonen ville fått mulighet til å utrede og ta stilling til et eventuelt tilleggspunkt. Tilleggspunkt betyr «delvis uenig» fordi samhandling går ut på at

kommunedirektør og ordfører skal forsøke å bli enige og i tillegg skal ordfører fremstille de politiske signalene til kommunedirektøren. Når tilleggspunktet blir vedtatt er det så stor støtte for dette tilleggspunktet at dette burde være et poeng som har kommet frem i politiske diskusjoner før avstemningen og dermed noe ordføreren burde ha formidlet til kommunedirektøren. Det vil altså si at de sannsynligvis ikke har samhandlet i forkant av avstemningen, som er det jeg ønsker å måle.

Den andre metoden jeg benyttet meg av var intervjumetoden. Dersom intervju skal være en valid metode må spørsmålene være stilt slik at jeg får svar på det jeg ønsker å måle. Jeg delte intervjuet mitt i tre deler, innledende spørsmål, beskrivende spørsmål og forklarende spørsmål. Målet til de to siste delene var å få svar på hver sin problemstilling. Under de beskrivende spørsmålene, stilte jeg åpne spørsmål om hvordan de ville beskrive forholdet, deretter ble spørsmålene mer spesifikke rundt samhandling, og i hvilken grad de mente at mål om enighet hadde funnet sted. De forklarende spørsmålene siktet å få svar på hvorfor de mente at de hadde strukturert forholdet slik de tidligere hadde beskrevet. Disse to delene og spørsmålene rettet mot problemstillingene mine bidrar til at jeg får svar på det jeg ønsker å måle og dermed også får et valid intervju.

4.4.2 Reliabilitet

Relatert til vurderinger om validitet er vurderinger om reliabilitet. Overordnet refererer reliabilitet til hvor presist vi har målt vår indikator. Hvor presist har jeg målt samhandling i den lilla sonen, basert på operasjonaliseringen av variablene og spørsmålene i intervjuene? Dersom man ikke har målt indikatoren presist kan man, selv om man har en valid indikator, ende opp med upålitelig data. I mer tekniske termer måles reliabilitet ved å undersøke om man vil få de samme resultatene dersom man gjorde undersøkelsene igjen (Halperin & Heath, 2020, s. 191).

For at innholdsanalysen min skulle være så presis som mulig lagde jeg en kodebok. Denne kodeboken inneholder detaljerte beskrivelser av hvilke saker som skal kodes som hva. For at min innholdsanalyse skal være reliabel må jeg derfor publisere min kodebok. Den største kodeutfordringen var å skille mellom soneverdiene «politikkutforming» og «organisasjonsutforming». Disse verdiene var til tider overlappende og vanskelige å skille fra hverandre. Men fordi det jeg ønsket å måle er «samhandling i den lilla sonen», og begge disse sonene ligger i den lilla sonen, vil et presist skille mellom disse to være irrelevant for selve

resultatet. Derfor vil en replikasjon av denne studien sannsynligvis oppnå de samme resultatene som meg.

For å gjøre intervjumetoden så presis som mulig lagde jeg to intervjuguider. En til ordføreren og en til kommunedirektørene. Spørsmålene i disse to intervjuguidene er de samme, men i de spørsmålene som er rettet mot forholdet til den andre rollen er ordlyden endret for eksempel fra «forholdet til administrasjonen» til «forholdet til politikerne». Jeg har vedlagt intervjuguiden (vedlegg 9.3) for å sikre mest mulig reliabilitet. Dette intervjuet var et semi-strukturelt intervju, som ga meg muligheten til å underveis endre på spørsmålenes rekkefølge og å legge til oppfølgingsspørsmål. Et semi-strukturelt intervju vil derfor ikke generere nøyaktig de samme resultatene dersom et nytt intervju skulle blitt gjennomført. Likevel vil det at jeg hadde en intervjuguide sikre reliable resultater fordi alle spørsmålene dreier seg om å svare på enten første eller andre problemstilling.

4.5 Etske hensyn

Når man skal behandle persondata er det en rekke etiske hensyn som må bli ivaretatt. For å sikre at studien min var etisk forsvarlig å gjennomføre sendte jeg inn et meldeskjema for personopplysninger til NSD/SIKT. I tillegg sendte jeg ut et samtykkeskjema til alle intervjuobjektene, der det ble tydeliggjort at deltagelse i denne studien var frivillig, og at de hele tiden og uten grunn kunne trekke seg fra studien. Jeg tydeliggjorde også for intervjuobjektene at deres data vil bli konfidensielt behandlet og slettet etter publisert oppgave. Jeg gjorde også intervjuobjektene klar over at de vil kunne bli gjenkjent i studien. Alle intervjuobjektene samtykket til deltagelse i studien, og signerte samtykkeskjemaet. I tillegg har alle fått mulighet til sitatsjekk i etterkant av intervjuene.

5. Empiri

5.1 Innholdsanalyse

Jeg skal nå gå gjennom resultatene fra innholdsanalysen. Resultatene er samlet i tabell 1 for å enklere vise den generelle tendensen til samhandling i Kragerø, dette skal benyttes som grunnlag til å svare på første problemstilling. Resultatene er delt etter år i tabell 2, 3 og 4 for å se om det er noen endring i samhandling gjennom årene, denne empirien skal benyttes som grunnlag for å svare på andre problemstilling.

5.1.1 Samlet

Alle		Sone				SUM
		1. Politikk	2. Politikktutforming	3. Organisasjonsutforming	4. Administrasjon	
	1. Enig	5	108	9	0	122
Utfall	2. Delvis uenig	1	62	5	0	68
	3. Uenig	1	42	2	0	45
	4. Ingen innstilling	23	18	2	0	43
	SUM	30	230	18	0	Totalt 278 saker

Tabell 1: Grad av enighet i Kragerø kommune, oppsummert for årene

Vi ser i denne tabellen at jeg har gått gjennom 278 saker totalt. Ingen av disse sakene var rent administrative mens 30 av disse sakene var i sonen «politikk». Det var altså 11% av sakene som ble tatt opp i kommunestyret som var rent politiske. 230 av de totalt 278 sakene var i sonen «politikktutforming» og 18 av disse sakene var i sonen «organisasjonsutforming». Det er de to typene av saker jeg har definert som tilhørende den lille sonen. Dette betyr at av alle sakene jeg har gått gjennom, er 248 av disse sakene i den lille sonen, altså 89%. Det er denne sonen som er interessant når jeg skal svare på første problemstilling. Som diskutert i teorien har jeg avgrenset samhandling til å bety at det er en hensikt om å komme til enighet. Det er derfor verdi 1, «enig», på utfallsvariabelen som av interesse for denne problemstillingen. Vi ser her at av de 230 sakene i sonen «politikktutforming» var kommunedirektøren og kommunestyret enige i 108 av 230, som tilsvarer 47%. I sonen «organisasjonsutforming» var de enige i 9 av 18 saker, som tilsvarer 50%. Når vi slår sammen sonene politikktutforming og organisasjonsutforming, som til sammen utgjør den lille sonen, der det ifølge teorien skal oppstå komplementaritet og med det samhandling, er de enige i 117 av 248 saker. Dette tilsvarer en enighet på 47%. Dette betyr at det er 47% mulig samhandling i den lille sonen i Kragerø kommune.

5.1.2 Delt i år

5.1.2.1 År 2018

2018			Sone			
		1. Politikk	2. Politikktutforming	3. Organisasjonsutforming	4. Administrasjon	SUM
	1. Enig	0	41	1	0	42
Utfall	2. Delvis uenig	0	21	0	0	21
	3. Uenig	0	9	1	0	10
	4. Ingen innstilling	3	1	0	0	4
	SUM	3	72	2	0	Totalt 77 saker

Tabell 2: Grad av enighet i Kragerø kommune i 2018

I 2018 var det 72 saker i sonen «politikktutforming» og 2 saker i «organisasjonsutforming». Det var altså 74 saker som ble behandlet i kommunestyret i 2018 som befant seg i den lille sonen. I sonen politikktutforming samsvarte kommunedirektørens innstilling med kommunestyrets vedtak 41 ganger, og i organisasjonsutforming var de enige 1 av 2 ganger. Dette betyr at administrasjonen og politikerne totalt var enige i 42 av 74 fire saker i den lille sonen. Dette tilsvarer en enighet på 57%

5.1.2.2 År 2020

2020			Sone			
		1. Politikk	2. Politikktutforming	3. Organisasjonsutforming	4. Administrasjon	SUM
	1. Enig	5	34	1	0	40
Utfall	2. Delvis uenig	1	17	0	0	18
	3. Uenig	0	15	0	0	15
	4. Ingen innstilling	7	15	0	0	22
	SUM	13	81	1	0	Totalt 95 saker

Tabell 3: Grad av enighet i Kragerø kommune i 2020

I 2020 var det 81 saker i sonen «politikktutforming» og 1 sak i «organisasjonsutforming», altså var det i 2020 82 saker i den lille sonen. Kommunedirektørens innstilling og kommunestyrets vedtak samsvarte i 34 av 81 tilfeller i politikktutforming og 1 av 1 tilfelle i organisasjonsutforming. Dette vil si at av 82 saker i den lille sonen var administrasjonen og politikerne enige i 35 av sakene. Dette tilsvarer en enighet på 43%.

5.1.2.3 År 2022

2022			Sone			
		1. Politikk	2. Politikktutforming	3. Organisasjonsutforming	4. Administrasjon	SUM
	1. Enig	0	33	7	0	40
Utfall	2. Delvis uenig	0	24	5	0	29
	3. Uenig	1	18	1	0	20
	4. Ingen innstilling	13	2	2	0	17
	SUM	14	77	15	0	Totalt 106 saker

Tabell 4: Grad av enighet i Kragerø kommune i 2022

I 2022 var det 77 saker i sonen «politikktutforming» og 15 saker i «organisasjonsutforming». Det var altså 92 saker behandlet i kommunestyret i 2022 som befant seg i den lille sonen. Av disse sakene var de enige i 33 og 7 saker i henholdsvis politikktutforming og organisasjonsutforming. Dette betyr at de var enige 40 av 92 saker i den lille sonen, som tilsvarer, i likhet med 2020, 43%.

5.2 Intervju

I denne delen skal jeg gå gjennom intervjuene. Jeg begynte alle intervjuene med noen innledende spørsmål om rolle og om forholdet mellom politikk og administrasjon. Deretter stilte jeg spørsmål for å belyse de to problemstillingene. Først ba jeg intervjuobjektene beskrive forholdet, og deretter forklare hvorfor forholdet var slik de beskrev det.

5.2.1 Innledende spørsmål

5.2.1.1 Spørsmål om rolledefinisjon

Jeg begynte intervjuet med å stille noen generelle og åpne spørsmål om intervjuobjektens rolle. Den nåværende ordføreren beskrev denne rollen som en nøytral rolle som skal «*være balansert uavhengig av politisk ståsted*». Han la til at han «*har vært veldig opptatt av at hvilket parti du kommer fra skal ikke ha noen betydning i forhold til hvordan jeg utøver rollen*». Den forrige ordføreren beskriver det samme og legger til at dette er en diffus rolle, uten noen mal for utøvelse, og at «*man må finne ut av dette litt selv*». Han understreker at rollen også er forpliktet gjennom formelle retningslinjer fra kommuneloven og interne delegasjonsreglementer. Den forrige kommunedirektøren vektlegger også kommuneloven og sier at kommunedirektøren har «*alle sine fullmakter gjennom kommuneloven*». Hun legger også til at kommunedirektøren er «*avhengig av å få delegert myndighet fra kommunestyret*».

Jeg ba alle intervjuobjektene definere rollens mål, alle intervjuobjektene, bortsett fra den forrige ordføreren, beskrev kommunen som en tjenesteleverandør og at deres rolle var knyttet til dette gjennom mål om å levere gode tjenester for innbyggerne. Den forrige ordføreren la vekt på partiets program, og at han var forpliktet, overfor de som hadde valgt han til ordfører, til å gjennomføre målene i dette programmet.

5.2.1.2 Spørsmål om forholdet mellom de to rollene

Etter å ha avklart rolledefinisjonen stilte jeg spørsmål om hvordan deres rolle forholdt seg til den andre rollen, og hvordan det utspilte seg i det daglige. På spørsmål om hvordan forholdet konkret utspilte seg svarte den nåværende ordføreren

«Vi har etablert i Kragerø en arena hvor vi hver mandag har et ukentlig møte med kommunedirektøren, hvor vi noen uker som hvor ikke det er noen politiske møter, så planlegger vi litt fremover. Snakker litt om hvilke saker som er på trappene, hva vi tenker. (...) Nå er det sånn vi sitter på samme hus. Er det noe vi lurere på så går vi opp og ned til hverandre»

Resten av intervjuobjektene beskrev tilnærmet nøyaktig samme utforming. Alle sa at dette forholdet var preget av dialog og åpenhet. Den forrige ordføreren la i tillegg til at *«for at kommunen skal funke bra, så er det helt avhengig av en god relasjon mellom politisk ledelse og administrasjon.»*

Den forrige ordføreren og den forrige kommunedirektøren, beskrev i tillegg en forventningsavklaring ved tiltredelsen av deres stillinger. Den forrige ordføreren understrekte at det er svært viktig *«å så tidlig som mulig i en prosess, å sette seg ned og definere rollene og ansvar»*. Den forrige kommunedirektøren la til at *«Vi har begge våre roller, men vi har felles mål. Vi skal sørge for at det Kragerø kommune blir den best mulige kommune for flest mulig og hvordan skal vi forene denne innsatsen best mulig for å få de beste resultatene?»* Begge var enige i at denne forventningsavklaringen hadde vært viktig for å få et godt forhold mellom politikken og administrasjonen.

5.2.2 Beskrivende spørsmål

I de innledende spørsmålene fikk jeg svar på hvordan ordfører og kommunedirektør konkret forholdt seg til hverandre i hverdagen. I denne delen stilte jeg spørsmål som gikk mer direkte på å beskrive samhandling i forholdet mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune.

To spørsmål ble særlig sentrale her: Først spørsmålet om hvor mye de la vekt på hverandres meninger. Deretter var det viktig å få definert om den typen samhandling som jeg hadde definert faktisk hadde funnet sted, altså om hensikten med dialogen de alle beskrev var å bli enige.

5.2.2.1 Spørsmål om vektlegging av politisk vilje/kommunedirektørens innstilling

Til ordførerne stilte jeg spørsmål om hvor mye de og kommunestyret la vekt på kommunedirektørens innstilling når de skulle fatte endelige vedtak i kommunen. Den forrige ordføreren refererte her tilbake til det målet han tidligere hadde identifisert. Hans og kommunestyrets mål var å få gjennomført sin politikk, og i forventningsavklaringen som tidligere ble beskrevet tydeliggjorde han at *«vi forventer administrasjon, skal hjelpe oss å gjennomføre vår politikk»*. Han forventer dermed at kommunedirektørens innstilling er et produkt av samarbeid, og at dersom den er det vil den bli vektlagt.

Da jeg stilte den nåværende ordføreren spørsmål om kommunedirektørens innstilling er et produkt av samarbeid svarte han: *«Nei, i utgangspunktet så skal kommunedirektøren jobbe uavhengig av politiske signaler»*. Men han la deretter til at kommunedirektøren har samme mål som politikerne, å levere gode tjenester, og at dette er reflektert i kommunens planverk. Han mener altså at politikerne og kommunedirektøren stort sett er enige, og at kommunedirektørens innstilling og kommunestyrets vedtak reflekterer dette. Da jeg derimot mer konkret spurte hvor mye vekt de la på kommunedirektørens innstilling la han til at *«flesteparten av kommunestyret, er jo opptatt av faglige utredninger, da skal du ha godt argument til å mene noe annet. Men samtidig så kan det av og det kollider med ideologi. Og da kan det være at vi avviker vedtaket.»* Han sier her at de vil legge noe vekt på kommunedirektørens innstilling fordi dette er faglig begrunnet, men at det til syvende og sist er ideologi og politikk som er viktigst.

Til kommunedirektørene stilte jeg spørsmål om de la noe vekt på politisk vilje når de formulerte sin innstilling. Den forrige kommunedirektøren svarer på dette *«Ikke hvis ikke den politiske viljen var framkommet gjennom et vedtak»*. Hun ser her at hun kun forholder seg til politikk som er vedtatt og som hun er lovpålagt å følge. Når jeg videre spør om det er kommunedirektørens ansvar å være politisk nøytral svarer hun:

«Ja, det mener jeg er en så vesentlig del av kommunedirektørens jobb at dersom den politiske opposisjonen da fikk følelsen av at man hadde med en kommunedirektør som prøvde å please posisjonen, please flertallet i kommunestyret, så ville det sannsynligvis ført til sviktende tillit til den kommunedirektøren».

Den nåværende kommunedirektøren svarer i likhet med den forrige at politisk vilje blir vektlagt «*I veldig liten grad*» Og «*kun der (...) hvor jeg opplever at det eventuelt ikke er motstridende interesser mellom det faglige rådet og det politiske rådet*» Han er derfor enig med den forrige kommunedirektøren om at de ikke skal legge vekt på politisk vilje når de formulerer sin innstilling. Men da jeg spurte han om han etter en samtale med ordføreren tar hensyn til hans preferanser svarer han: «*Det kan godt medføre at den dialogen gjør at jeg skriver saken litt annerledes. At jeg kanskje utreder noen nye ting som jeg ikke hadde tenkt på å utrede, for det at jeg blir jo klar over at politikerne er opptatt av det. (...) Men jeg vil aldri egentlig finne på å skrive en politisk sak basert på politikk. For det er ikke mitt gebet.*» Han sier derfor at han kan legge til informasjon som politikerne vil vite mer om, men selve konklusjonen i innstillingen vil være uforandret, og upåvirket av politisk vilje.

5.2.2.2 Spørsmål om mål om enighet

For å finne ut om samhandling har foregått, måtte jeg stille spørsmål som gikk på min operasjonalisering og definisjon av samhandling, nemlig om målet med dialogene er å «komme frem til omforente løsninger», altså å bli enige. På dette spørsmålet svarte den forrige ordføreren «*Ja, altså begge deler*». Han la til at det var saker der det var «*viktig at kommunen hadde en ens oppfatning, at det ikke var splittelser med administrasjonen og politisk ledelse*». Han la til at det da er «*viktig at vi snakker oss gjennom en enighet, administrasjonen og politikken, slik at når vi skal møte en forhandlingsmotpart, at vi er enige.*» På samme spørsmål svarte den nåværende ordføreren igjen at i de grove linjene så er ordfører og kommunedirektør allerede enige, men at de også skal ha «*muligheten å drive litt politikk på dette.*» Ordførerne svarer begge at enighet har en viss verdi og ikke sjeldent forekommer.

Kommunedirektørene beskriver et litt annet bilde om enighet. Da jeg spurte den forrige kommunedirektøren om hun følte at det foregikk samhandling i Kragerø kommune, der jeg var tydelig på at samhandling innebærer å komme frem til en omforent løsning, svarte hun: «*Nei, det vil jeg si skjer og skjedde i liten grad og det mener jeg også er riktig*». Og legger til at det vil være i direkte strid med kommuneloven, i tillegg til at det vil svekke tilliten til sakene og til beslutningsgrunnlaget. Og legger til slutt til at «*den type samhandling som du beskriver at man på forhånd finner fram til en felles løsning det mener jeg er direkte feil.*» Da jeg spurte den nåværende kommunedirektøren om hvordan samhandling i Kragerø kommune foregår svarte han at: «*Samhandling for meg betyr ikke at vi lager saken sammen, det betyr at vi diskuterer*

sakene og at vi diskuterer hvordan og hva som skal legges fram. Og ikke når vi har bestemt hva som skal legges fram, hva den skal inneholde».

5.2.3 Forklarende spørsmål

I denne delen av intervjuene fokuserte jeg på å stille spørsmål som handlet om hvorfor de hadde strukturert forholdet på denne måten. I de innledende spørsmålene beskrev alle intervjuobjektene tilnærmet likt hvordan rollene forholdt seg til hverandre i det daglige. Dette var et forhold preget av dialog, første del av de forklarende spørsmålene går nettopp dette om hvorfor de valgte en så åpen dialog. I de beskrivende spørsmålene om samhandling og enighet kom det derimot frem en litt annen virkelighet, der det var et skille mellom hvordan ordførerne og kommunedirektøren oppfattet samhandlingen. Andre del av de forklarende spørsmålene handler om samhandling som enighet.

5.2.3.1 Spørsmål om hvorfor dialog

Jeg begynte de forklarende spørsmålene med å spørre om hva motivasjonen bak en åpen dialog, og samtaler hver dag var. På dette trekker den forrige ordføreren inn målet han tidligere definerte om å få gjennomført politikk og forklarer at de hadde en ganske klar oppfatning om at en slik dialog *«var forutsetningen for oss for å få gjennom politikken»*. Den nåværende ordføreren svarte på samme spørsmål at hans største fokus, som han tidligere definerte som sitt mål, er innbyggerne i kommunen. Og at det beste for de er å skaffe *«bredest mulig støtte bak de vedtakene, det er absolutt det viktigste for meg, for det er det som gagnar befolkningen. Det er for befolkningen vi er her.»* Han mener altså at et samarbeid med kommunedirektør er det som gagnar befolkningen best.

Den nåværende kommunedirektøren svarte på spørsmålet om hvorfor de har valg en slik åpen dialog at *«Jeg tenker at det er helt naturlig, at på hver vår måte så driver vi jo kommunen. Ordfører er helt avhengig av en dialog og (...) å være inne i lupen på de tingene som kommer for å kunne være en god representant for kommunestyret»*. Videre sier han at hadde kommunedirektøren alene styrt kommunen ville det ikke blitt produsert noen saker fordi denne rollen kun er interessert i å drive tjenesteproduksjon. Men han legger til at denne tjenesteproduksjonen må ha en retning, og derfor at det er dette samarbeidet som gjør at han kan levere de beste tjenestene for innbyggerne i kommunen.

5.2.3.1 Spørsmål om hvorfor ikke enighet

For å finne ut hvorfor de ikke samhandlet, slik som min definisjon tilsa, spurte jeg ordførerne hvorfor de ikke la mer vekt på kommunedirektørens innstilling når de fattet vedtak i kommunestyret. Den forrige ordføreren svarte at kommunedirektørens oppgave er å gi kommunestyret fakta, og at fakta også er viktig for politikerne. Men kommunedirektøren ikke skal skape ny politikk, *«mens vi i politikken kan si at ok, men her ønsker vi å ta det rett skritt videre, vi ønsker å gjøre noe nytt.»* Faktagrnnlaget bak innstillingen er altså viktig, men selve innstillingen er ikke alltid relevant fordi politikerne skal drive politikk. Den nåværende ordføreren forklarer det samme og legger i tillegg til at kommunedirektøren og ordfører er enige i de store linjene, og at han oppfatter at de dermed ofte vedtar kommunedirektørens innstilling.

Til kommunedirektørene stilte jeg spørsmål om hvorfor de ikke la mer vekt på politisk vilje når de formulerte sin innstilling. På dette svarte den forrige kommunedirektøren at hun mente at det *«er nedfelt i kommuneloven, og at det egentlig ikke er noe man velger eller ikke velger»*. På spørsmål til den nåværende kommunedirektøren om hvorfor han ikke la mer vekt på politisk vilje svarte han: *«Fordi at det ikke er min jobb, faktisk. Min oppgave er ikke å ta hensyn til politisk vilje, for politisk vilje, den er i beste fall todelt, i de fleste tilfeller enda mer oppdelt.»* Kommunedirektørene er her enige i at det å legge vekt på politisk vilje er utenfor deres ansvarsområde og strider med kommuneloven.

6. Diskusjon

6.1 Komplementært eller dikotomt forhold mellom politikk og administrasjon

Denne delen av oppgaven skal svare på første problemstilling: *I hvilken grad er forholdet mellom politikk og administrasjon komplementært eller dikotomt?* Først skal jeg diskutere innholdsanalysen, deretter intervjuene og til slutt skal jeg kombinere de to for å få et utfyllende og tilstrekkelig svar på problemstillingen.

6.1.1 Innholdsanalyse

Innholdsanalysen viser at 89% av sakene som ble tatt opp i kommunestyret var i den lilla sonen. I første omgang viser dette at en stor andel av sakene uklare i om de kan karakteriseres som rene politiske eller rene administrative saker – dette samsvarer med komplementaritetsteorien. Sonene «politikkutforming» og «organisasjonsutforming» slik som Svara beskrev dem i sin teori, var mulig å identifisere blant sakene i kommunestyret. Dette funnet tyder altså på at komplementaritetsteoriens første aspekt, som kritiserer linje-analogien til dikotommodellen og selv presenterer en sone-analogi, er gyldig. Samtidig er kun 30 av 278 saker, altså 11% av sakene som ble tatt opp i kommunestyret rent politiske saker. Det virker intuitivt betenkelig at så få saker som blir tatt opp i det politiske kommunestyret er av ren politisk karakter. Dette kan tyde på at Svaras inndeling av soner har et for stort fokus på den lilla sonen og for lite fokus på de rene sonene. Likevel er prosentene i den lilla sonen så høye at det kan konkluderes med at det faktisk er en sone og ikke en linje i sakene mellom politikk og administrasjon slik som antagelsen for denne oppgaven var.

Min hypotese hentet fra komplementaritetsteorien sier at det vil være dikotomi i de ytre sonene, altså i sonene «politikk» og «administrasjon». Vi ser ut fra tabell 1 (kapittel 5.1.1) at verdi 4 «administrasjon» i sonevariabelen ikke eksisterer, det er ingen saker av rent administrativ karakter som er tatt opp i kommunestyret. Dette stemmer overens med min hypotese, om at kommunestyret ikke behandler saker som er rent administrative. I sakene som er rent politiske, verdi 1 i sonevariabelen, har administrasjonen ofte ingen innstilling, verdi 4 i utfallsvariabelen. Dette skjer i 23 av 30 saker i den rent politiske sonen, noe som støtter min hypotese om administrasjonens tilbakeholdenhet i saker av slik karakter. Disse observasjonene til sammen

styrker min hypotese om at det er et dikotomt forhold i de rent politiske og de rent administrative sakene.

Jeg har tidligere operasjonalisert komplementaritet, til å bety høy grad av samhandling i den lilla sonen. Samhandling har igjen blitt operasjonalisert til å bety «dialog for å komme frem til omforent løsning», altså å bli enige. Av tabellene produsert etter innholdsanalysen er det mulig å regne ut hvor høy prosent av enighet det er i den lilla sonen. Ifølge min hypotese, inspirert av Svava og Jacobsen, skal verdiene 2 (politikkutforming) og 3 (organisasjonsutforming) på i sonevariabelen korrespondere med verdi 1 (enig) i utfallsvariabelen. Av 248 saker i den lilla sonen ser vi av tabell 1 (kapittel 5.1.1) at de er enige i 117 saker dette tilsvarer 47% og er under halvparten av sakene.

Jeg definerte en hypotese om at enigheten måtte skje i de «aller fleste tilfeller» for at komplementaritetsteorien skulle få støtte. Denne hypotesen var utformet fra Svava og Jacobsens teorier som legger til grunn at i sonene «politikkutforming» og «organisasjonsutforming» vil administratorene velge samhandling. En samhandlingsprosent på 47% som er under halvparten kan ikke sies å være «i de aller fleste tilfeller», og dermed er det ikke støtte for min hypotese. En mulig samhandlingsprosent på 47% er lavt også fordi det ikke er sikkert at det har foregått samhandling i det hele tatt. Denne prosenten er et minimum av hva vi kan forvente av samhandling, fordi det i de andre verdiene er utelukket at samhandling har skjedd. I tillegg er det mye mulig at i mange av de sakene der de er enige er det helt tilfeldig eller at løsningen på saken er helt åpenbar. For å for svar på hvor mye samhandling som faktisk skjer i Kragerø kommune har jeg derfor benyttet meg av intervjuetoden.

6.1.2 Intervju

Jeg ønsket innledningsvis i intervjuene at intervjuobjektene skulle beskrive hvordan relasjonen mellom ordføreren og kommunaldirektøren konkret utspilte seg i det daglige. Her beskrev alle tilnærmet den samme strukturen bestående av mandagsmøter, der man diskuterer de aktuelle sakene, i tillegg til daglige uformelle samtaler. Alle understrekte viktigheten av åpen dialog og å ha tillit til hverandre. To av intervjuobjektene beskrev i tillegg en forventningsavklaring, som skulle bidra til å forsterke denne tilliten mellom de to rollene. Dette vitner om samarbeid mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune. Jacobsen et al (2021) skriver at samhandling vil gi seg utslag i diskusjoner og drøftinger mellom de to rollene, og intervjuobjektene beskriver nettopp dette.

Relatert til administrasjonen henger samhandling og politisk lojalitet sammen. Dette er fordi begge adferdsmønstrene krever dialog med den politiske grenen. Hvis en administrator er politisk lojal, skal hen ifølge Jacobsen et al (2021) «primært vektlegge politiske ønsker og signaler, også når dette står i motstrid til det som oppleves som faglig den beste løsningen». For å være i stand til å vektlegge politiske signaler er man nødt til å vite hva disse politiske signalene innebærer. Dette vil kreve åpen dialog med politikerne på lik linje med samhandling. Forskjellen mellom de to er at med samhandling er hensikten å finne løsninger som tilfredsstillende både administrasjonen og politikerne, de er altså nødt til å inngå kompromisser. Politisk lojalitet på sin side krever ikke de faglige rådene som administrasjonens preferanser vanligvis ville bygget på. Det siste adferdsmønstret «faglig uavhengighet» krever i seg selv ingen dialog eller samarbeid med politikerne, fordi politikernes ønsker er irrelevante for den faglige vurderingen av en sak. Dette betyr at den åpne dialogen intervjuobjektene beskriver i utgangspunktet antyder at atferdsmønstrene vil ligne på politisk lojalitet eller samhandling.

I intervjuene spurte jeg kommunedirektørene hvor mye de vektla politisk vilje når de formulerte sin innstilling. Den forrige kommunedirektøren var tydelig på at det ikke skjedde, og dersom det skulle skje ville vært i direkte strid med kommuneloven. Den nåværende kommunedirektøren var enig i at selve konklusjonen på innstillingen ville være upåvirket av politisk vilje, men at etter en dialog med ordføreren, kunne det hende at han endret retning på utredningen i samsvar med politiske interesser. Den forrige kommunedirektøren legger seg her helt tydelig i den faglige uavhengige fløyen, og avviser dermed at det foregår samhandling i Kragerø kommune. For den nåværende kommunedirektøren virker samhandling å være litt mer aktuelt, likevel er han tydelig på at han alltid vil velge faglig uavhengighet når det kommer til konklusjonen i sin innstilling. Denne vektleggingen av fag fra kommunedirektørene vitner om høy grad av dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon.

Politikerne har ikke alternativet «faglig uavhengighet» nettopp fordi de er politikere, og dermed skal være politiske. Likevel kan de også velge samhandling, og dermed forsøke å gå i dialog med administrasjonen og ta mer hensyn til de faglige synspunktene. For å finne ut av om politikerne i Kragerø velger samhandling med administrasjonen spurte jeg hvor mye vekt de la på kommunedirektørens innstilling når kommunestyret fattet endelige vedtak. Den forrige ordføreren mente at i forventningsavklaringen, som tidligere ble beskrevet, gjorde han det tydelig ovenfor kommunedirektøren at hans forventning til administrasjonen var at de skulle

hjelp politikerne i posisjon å få gjennomført sin politikk. Han forventer her at kommunedirektøren i utgangspunktet velger et adferdsmønster som heller mer mot politisk lojalitet enn mot faglig uavhengighet. Dersom denne forventningen er oppfylt vil han legge vekt på kommunedirektørens innstilling. Den forrige ordføreren er tydelig på at det er politikken som er viktigst for han og at samhandling med administrasjonen kun vil foregå dersom administrasjonen allerede har innrettet seg politiske signaler. Denne beskrivelsen samsvarer ikke med min definisjon av samhandling. Dette er fordi min definisjon innebærer gjensidig påvirkning, politikerne skal altså også ta hensyn til administrasjonens nøytrale vurderinger. Den forrige ordføreren forventer her at administrasjonen er politisk lojal, og dette er et annet adferdsmønster enn samhandling.

Den nåværende ordføreren svarte ganske likt som den forrige ordføreren. Han understrekte at først og fremst var kommunedirektøren og ordføreren allerede ofte enige og trakk inn det felles planverket som eksempel på dette. Han la til at både ordføreren og kommunestyret er opptatt av de faglige utredningene gjort av administrasjonen, men dersom dette kolliderer med ideologi, er det ideologien som kommer først. Dette betyr at den nåværende ordføreren, i likhet med den forrige ordføreren, setter politikk over samhandling. I tillegg sa begge kommunedirektørene at den faglige uavhengigheten var deres største fokus, den faglige uavhengigheten er i følge Sayre kjernen i dikotomi. Foreløpig vitner dette lav grad av komplementaritet og høy grad av dikotomi i Kragerø kommune.

Da jeg la frem min definisjon av samhandling, der jeg understrekte hensikten som omforente løsninger, og spurte om dette er realiteten i Kragerø kommune, la den forrige ordføreren til at enighet er viktig. Som vi så i kapittel 5.2.2.2 sa han at det i enkelte saker er viktig at politikerne og administrasjonen fremstår som enige, spesielt i forhandlingssituasjoner, likevel la han også vekt på at å få gjennomført sin politikk var svært viktig for han. Den nåværende ordføreren understreket igjen at i de grove linjene er politikerne og administrasjonen stort sett allerede enige, men la også til at politikk er hovedfokuset. Kommunedirektørene holdt fast ved den faglige uavhengigheten, og den forrige kommunedirektøren la i tillegg til at en slik enighet vil være «direkte feil». Begge rollenes vektlegging på sitt felt tyder på at det er lav grad av komplementaritet i Kragerø.

6.1.3 Grad av komplementaritet og dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon

Enighetsprosenten på 47% inkluderer ikke tilfeller der det har blitt vedtatt et tilleggspunkt til kommunedirektørens innstilling. Jeg har begrunnet det med at dette ikke tilsvarer fullstendig enighet på en slik måte som min operasjonalisering av samhandling og komplementaritetsteorien tilsier. I tillegg indikerer det at et tilleggspunkt er foreslått, og i tillegg vedtatt, at det ikke er forekommet samhandling i forkant av avstemningen. Det er fordi dette er politiske signaler som ordføreren sannsynligvis ville informert kommunedirektøren om i forkant. Administrasjonen ville dermed fått mulighet til å utrede og ta stilling til denne delen av saken. Denne vurderingen av hva som er mulig samhandling støttes av den nåværende kommunedirektørens kommentar fra kapittel 5.2.2.1 om at han vil kunne endre innholdet, men ikke utfallet, i en innstilling etter dialogen med ordføreren. Han sier at han vil utrede flere muligheter etter de politiske signalene ordføreren har gitt under dialogen. Dermed vil man kunne anta at kommunedirektør og ordfører ikke har samhandlet om sakene der tilleggspunkt ble vedtatt, fordi administrasjonen ikke har fått de politiske signalene fra ordfører. Intervjuene støtter altså opp under min operasjonalisering i innholdsanalysen noe som igjen styrker oppgavens validitet.

Resultatene fra innholdsanalysen viser altså en enighet på 47%, dette er en lav grad av enighet fordi min hypotese presiserer at i den lille sonen vil samhandling finne sted i «de aller fleste tilfeller», og halvparten av tilfellene kan ikke sies å være de aller fleste tilfeller. I tillegg sier denne prosenten kun noe om mulig samhandling, fordi det ikke er sikkert at denne enigheten er et resultat av samhandling i det hele tatt. Intervjuene støtter imidlertid opp under indisiene fra innholdsanalysen, da alle intervjuobjektene vektlegger sitt eget felt, politikerne understreker politikk og kommunedirektørene understreker fag. Når vi ser på innholdsanalysens 47% enighet kombinert med politikernes vektlegging på politikk over samhandling, og kommunedirektørenes faglige uavhengighet blir konklusjonen at forholdet mellom politikk og administrasjon har en lav grad av komplementaritet og en høy grad av dikotomi i Kragerø kommune.

Konklusjonen om lav grad av komplementaritet og høy grad av dikotomi betyr at jeg ikke finner støtte for komplementaritetsteorien i Kragerø kommune. Det metodiske argumentet var at dersom teorien fikk støtte her, så kunne vi anta at den fikk støtte i alle kommuner. Kragerø

kommune var en «least likely» case fordi det på overflaten virket å være uenigheter mellom politikerne og administrasjonen i kommunen. En least likely case skal kunne styrke en teori dersom man finner støtte for den. Dette var ikke tilfellet i denne casen. Komplementaritetsteorien blir ikke styrket etter mine konklusjoner, dette betyr likevel ikke at den ikke er gyldig i det hele tatt. Dette er fordi jeg kun har testet teorien på en enkelt case, og det kan vise seg at Kragerø er et avvik fra normalen. Det kan tenkes at Kragerø er et spesielt tilfelle som ikke kan overføres til andre kommuner. En forklaring av aktørenes logikker og adferdsmønstre bidra til å vurdere om aktørene i Kragerø kommune handler på en spesiell og uvanlig måte. En case alene er likevel ikke tilstrekkelig til å avvise komplementaritetsteorien, men den gir grunnlag for videre tester av denne teorien.

6.2. Hva forklarer forholdet mellom politikk og administrasjon?

Denne delen av oppgaven skal svare på andre problemstilling: *Hva kan forklare graden av komplementaritet eller dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon?* Jeg skal først diskutere problemstillingen opp mot innholdsanalysen, og deretter opp mot svarene fra intervjuene. Ovenfor har jeg konkludert med at det er lav grad av komplementaritet og høy grad av dikotomi i Kragerø kommune, spørsmålet for denne delen blir derfor: hva kan forklare at det er lav grad av komplementaritet og høy grad av dikotomi i Kragerø kommune?

6.2.1 Innholdsanalyse

Dataene fra innholdsanalysen av vedtaksdokumentene viser hvor stor prosent av enighet det har vært mellom kommunedirektørens innstilling og kommunestyrets vedtak. Resultatene fremkommer i tabell 5.

År	Grad av enighet
2018	57%
2020	43%
2022	43%
Samlet	47%

Tabell 5: Prosent av enighet fra innholdsanalysen av vedtaksdokumenter

Vi ser her at fra 2018 til 2020 var det et fall i enighet på 14 prosentpoeng fra 57% til 43%. Dette kan si noe om hvorfor det er lav grad av komplementaritet og høy grad av dikotomi. Det

organisasjonsteoretiske perspektivet instrumentalisme ser på organisasjoner som et verktøy som står til ledernes disposisjon. Lederne i organisasjonen handler formålsrasjonelt, og ønsker å nå sine mål, og velger derfor det alternativet som best oppnår dette målet. Ifølge det organisasjonsteoretiske perspektivet institusjonalisme blir derimot aktørene i en organisasjon styrt av uformelle normer, som blir internalisert gjennom tid tilbrakt i organisasjonen. Denne endringen i enighet som fremkommer av innholdsanalysen, bør sees i lys av ledervalget som skjedde i Kragerø under kommune- og fylkestingsvalget i 2019. Dette valget resulterte i bytte av ordfører og opposisjon.

Det at et skifte av ordfører fører til et fall i enighet, gir to ulike forklaringer på hvorfor det er lav grad av komplementaritet og høy grad av dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune. For det første viser fallet at det er svake normer for samhandling i kommunen. Graden av enighet på 57% i 2018 indikerer i utgangspunktet at samhandling ikke sto spesielt sterkt som norm i kommunen. Men at det i tillegg er et fall på 14 prosentpoeng fra 57% til 43% vitner om at de eventuelle normene for samhandling som var i kommunen, har blitt enda svakere etter skifte av den politiske ledelsen. For det andre tyder dette fallet på at ordførerne ser på kommunen som et instrument for å oppnå sine politiske mål. Ifølge instrumentelle perspektiver kan ledelsen i en organisasjon enklere endre både målene til organisasjonen og virkemidlene som brukes for å oppnå dem. Vi ser i endringen på 14 prosentpoeng at det har vært en endring i bruk av virkemidler, i form av mindre bruk av samhandling, for å oppnå politiske mål. Innholdsanalysen indikerer altså at svake normer for samhandling kombinert med ledernes syn på kommunen som instrument kan bidra til å forklare graden av komplementaritet og dikotomi.

6.2.2 Intervju

I siste del av intervjuene handlet spørsmålene overordnet om hvorfor intervjuobjektene har valgt å utforme forholdet på denne måten. Intervjuobjektene beskrev tidligere to forskjellige aspekter ved deres forhold. Det første aspektet er at forholdet er preget av åpenhet og dialog, mens det andre er at denne dialogen ikke hadde enighet som hensikt. Jeg valgte derfor å stille spørsmål rettet mot disse to beskrivelsene.

6.2.2.1 Mål-middel-rasjonalitet

De første spørsmålene om den åpne dialogen sees i sammenheng med målene jeg ba alle intervjuobjektene identifisere i begynnelsen av intervjuet. Dette er for å se om mål-middel

rasjonalitet, som brukes som forklaring i det instrumentelle perspektivet, kan identifiseres som grunnlag for hvorfor de handler slik. Da jeg spurte den forrige ordføreren om hva hans motivasjon for å ha en kontinuerlig dialog med administrasjonen var, refererte han tilbake til målet han tidligere hadde satt seg, som var mest mulig gjennomføring av politikk. Han sier videre at en slik dialog var en forutsetning for å få gjennomført politikk. Den forrige ordføreren ser altså på dialogen som et middel for å få gjennomført et mål. Den nåværende ordføreren legger seg på samme linje og antyder at dialog med administrasjonen er en forutsetning for å få bredest mulig støtte for vedtak, som igjen oppfyller hans tidligere mål om å være en god tjenesteleverandør for innbyggerne i Kragerø kommune. Begge ordførerne argumenterer på en måte som kan knyttes til konsekvenslogikk når de skal forklare hvorfor de har strukturert forholdet slik. Dette gir kun indisier på hvilke adferdslogikker politikerne legger til grunn for handling.

For å finne ut hvorfor det er så lav grad av komplementaritet og høy grad av dikotomi i Kragerø kommune måtte jeg stille spørsmål om hvorfor de ikke samhandlet slik min definisjon tilsa, altså hvorfor målet med dialogen ikke var å forhandle om enighet. På dette spørsmålet svarer, som vi så i kapittel 5.2.3.1, den forrige ordføreren at kommunedirektørens jobb er å komme med fakta og at disse faktaene er viktig for politikerne, men at politikernes viktigste jobb er å drive politikk, og dermed drive kommunen videre. Han trekker igjen her frem en konsekvenslogikk basert på mål-middel rasjonalitet. Målet til politikerne er å få gjennomført politikk, og å drive kommunen videre på det ideologiske grunnlaget de er valgt inn på. Det å samhandle for mye med kommunedirektør, og å vektlegge hens innstilling, vil dermed være i strid med målet som er satt. Det vil ikke skape maksimal nytte for politikerne å alltid vedta administrasjonens anbefaling. Den forrige ordføreren bruker altså en logikk, som kan knyttes til konsekvenslogikk, bak valget om å ikke samhandle. Den lave komplementariteten i kommunen vil altså kunne forklares med at samhandling ikke er beste middel for å nå målet.

Den nåværende ordføreren svarte på spørsmålet om hvorfor politikerne ikke tar mer hensyn til kommunedirektørens innstilling, at han først og fremst ikke kjenner seg helt igjen i beskrivelsen om at de ikke gjør det, fordi kommunedirektøren og ordføreren generelt er enige. Tidligere i intervjuet antydte han at kommunestyret ikke alltid legger vekt på kommunedirektørens innstilling fordi innstillingen av og til kolliderer med ideologi. Og på spørsmålet om målet med dialogen er å bli enige, sier han at de av og til avviker fra administrasjonens anbefalinger fordi de skal ha «muligheten til å drive litt politikk på dette». Her antyder han at muligheten til å

drive politikk er i seg selv et mål for politikerne og at å følge innstillingene av og til vil bryte med dette målet. Her ser vi igjen en mål-middel-rasjonalitet, der forklaringen på lite samhandling er at det ikke oppfyller politikernes mål.

Den forrige kommunedirektørens svar kan også knyttes til mål-middel-rasjonalitet. Som vist i kapittel 5.2.2.1 på spørsmål om vektlegging av politisk vilje svarte den forrige kommunedirektøren at dersom kommunedirektørene skulle opptre politiske lojale, ville dette kunne få konsekvenser for videre stilling i kommunen. Hun sier at dersom den politiske opposisjonen hadde inntrykk av at kommunedirektøren lot seg politisk påvirke av ordfører, og flertallet av kommunestyret, vil dette kunne føre til sviktende tillit mot kommunedirektøren. Denne logikken kan knyttes til en konsekvenslogikk fordi et naturlig mål for et hvert individ i jobb vil være å beholde denne jobben. En konsekvens av å opptre politisk lojal vil få negative konsekvenser for dette målet i form av sviktende tillit som igjen kan føre til mistillitsforslag, og dermed at kommunedirektør kan miste jobben. Det å ikke opptre politisk lojalt, altså å opptre faglig uavhengig, kan derfor sees på som nyttemaksimerende i henhold til målet om å beholde jobben.

6.2.2.2 Logikk om det passende

Selv om den forrige kommunedirektørens logikk for handling kan knyttes til konsekvenslogikk, er det et annet rasjonale som har hovedfokus for begge kommunedirektørene. Begge forklarer at det er faglig uavhengighet som er deres hovedfokus, og de har lignende forklaringer på hvorfor, med noen nyanser. Den forrige kommunedirektøren svarte på spørsmålet om hvorfor hun valgte å ikke legge mer vekt på politisk vilje når hun formulerte sine innstillinger, at dette ikke var et valg i det hele tatt, men at det var nedfelt i kommuneloven. Dette kan knyttes til det institusjonelle perspektivets «logikk om det passende». Hun driver her det som i organisasjonsteorien kalles for «matching» hun identifiserer sin egen rolle, og vet hva som forventes av denne rollen i den gitte situasjonen. Hennes rolle er, som hun tidligere understreker, styrt av kommuneloven. Og i situasjonene der hun er i dialog med ordførerne er det forventet av henne at hun skal opptre i tråd med denne. Hun kobler her sammen identitet og situasjon, og opptre slik det er forventet. Hun er underveis i hele intervjuet tydelig på at det å gå inn i dialog med hensyn om å komme til en omforent løsning vil være galt og i direkte strid med hennes rolle som kommunedirektør. Rollen som kommunedirektør innenfor organisasjonen som er kommunen former altså hennes handlinger. Den forrige

kommunedirektøren er tydelig på at samhandling ikke foregår fordi det lovstridig, og det ville utvilsomt vært upassende å bryte loven.

Den nåværende kommunedirektørens svar på spørsmålet om hvorfor han ikke la mer vekt på politisk vilje var at det ikke er hans jobb. Han driver her, i likhet med den forrige kommunedirektøren, med «matching». I dialogen med ordføreren identifiserer han sin egen rolle, gjennom sin jobbeskrivelse, og ser at det å la seg påvirke politisk er utenfor hva som er forventet av denne rollen. Han identifiserer her hvordan det er passende for en person i hans posisjon, i dette tilfellet kommunedirektør, å opptre – og handler derfor i henhold til den moralske rammen. Det vil ifølge den nåværende kommunaldirektøren altså være lav grad av komplementaritet i kommunen fordi det fra hans rolle vil være upassende å gå inn i dialog med hensikt å bli enige.

Når den nåværende ordføreren begrunner sin logikk for handling på en måte som kan knyttes til konsekvenslogikk, bedriver han også «matching» som kan knyttes til logikk om det passende. Når ordføreren sier at han er opptatt av at ordførerrollen skal være nøytral. Identifiserer han sin egen rolle og skiller denne fra politikerrollen, han forklarer at ordførerrollen er bredere og at han har ansvar for alle i kommunen, mens som politiker har man ansvar for de individene som har stemt på deg for din politikk. Ved å definere rollen som ordfører forklarer han også hvordan det er forventet at han skal opptre i denne rollen, han skal opptre «balansert uavhengig av politisk ståsted». Dette er matching, og det vil være upassende for en person i ordførerrollen å utøve rollen ut ifra hvilket parti man kommer fra fordi ordførerrollen er bredere enn politikerrollen. På denne måten kombineres den instrumentelle konsekvenslogikken med den institusjonelle logikken om det passende som gir en grundig forklaring av hvordan aktørene tenker.

6.2.3 Forklaring av graden av samhandling

Innholdsanalysen viste at det var et fall i enighet på 14 prosentpoeng fra 2018 til 2020. Dette fallet sees i sammenheng med kommunevalget i 2019 som resulterte i et politisk lederskifte i Kragerø. En endring i adferd etter lederskifte kan tyde på at kommunen blir brukt som et instrument som står til lederne disposisjon, og dermed at lederne bestemmer hvordan forholdet til administrasjonen skal se ut. Dette kan knyttes til det instrumentelle perspektivet som sier nettopp at organisasjon er et instrument for lederne. Dette fallet i enighet tyder også på at

normene for samhandling, og dermed enighet i kommunen er svake. Dette antyder at forklaringen på lav grad av komplementaritet og høy grad av dikotomi er at det ikke er sterke normer for samhandling i kommunen i tillegg til at lederne ser på kommunen som et instrument for å få gjennomført sine mål. Intervjuene støtter opp under disse indisiene.

I intervjuene legger de to forskjellige rollene to forskjellige hovedrasjonaler til grunn for valg av lite samhandling. Ordførerne mest legger vekt på at det ikke er nyttemaksimerende for dem å ta for mye hensyn til kommunedirektørens innstillinger. Kommunedirektørene på sin side legger mest vekt på at de ikke tar hensyn til politisk vilje når de fremmer sin innstilling, fordi dette er utenfor deres rollebeskrivelse og dermed vil være upassende. Likevel kan begge logikkene identifiseres hos begge rollene, den forrige kommunedirektøren forteller at dersom hun skulle opptre politisk lojal ville dette kunne få konsekvenser for hennes jobb, dette kan knyttes til konsekvenslogikk. I tillegg skiller den nåværende ordføreren ordførerrollen fra politikerrollen og identifiserer forskjellige forventninger til de forskjellige rollene, dette er en form for matching, som står sentralt i logikk om det passende. Denne konklusjonen støtter min hypotese, inspirert av Christensen et al (2015), som poengterte at de to perspektivene kombinert ville bidra til en utfyllende forklaring på forholdet mellom politikk og administrasjon.

6.3 Demokrati og god styring i Kragerø kommune

Hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon er strukturert er gjenstand for et dilemma, der demokrati blir satt opp mot god styring. Demokratiet blir svekket dersom den ikke-folkevalgte administrasjonen kontrollerer de folkevalgte politikerne, det er derfor viktig for demokratiet at administrasjonen er politisk lojal. Samtidig er det viktig at administrasjonen har en viss faglig uavhengighet for å sikre god styring. Dette dilemmaet gir grunnlag for undersøkelse av forholdet mellom politikk og administrasjon. Teoretisk kan dikotomimodellen oppfattes å bidra til å sikre demokrati, mens komplementaritet kan være positivt for god styring. Som nevnt i introduksjonskapittelet (kapittel 1.2.1), blir det å samhandle anbefalt som en god styreform.

De egenskapene som følger med dikotomimodellen, et totalt adskilt system uten påvirkning, kan uten tvil sees i sammenheng med demokrati. I en dikotom styreform, styrer ikke administrasjonen over politikerne og sikrer dermed at demokratiet forblir styrt av demokratisk valgte representanter. De egenskapene som følger med en komplementær styreform, kan på sin

side knyttes til god styring. Komplementaritetsmodellen innebærer at administrasjonen og politikerne går i forhandlinger for å komme frem til løsninger som tilfredsstillende begge synspunkter, de tar altså her hensyn til både politiske ønsker og faglige råd, noe som er kjernen i god styring. Samhandling ansees å være god styring fordi det er verdifullt at flere sider av en sak blir belyst i tillegg til at flere hensyn blir tatt. Styring omhandler hvilke virkemidler som blir brukt. For å finne ut hvilke virkemidler som er de beste trengs flere synspunkter fra flere sider, dette er samhandling. På den annen side krever god styring at de synspunktene som kommer fra administrasjonen, er faglig begrunnet og ikke påvirket av politiske signaler, dette er beskrivelsen av et dikotomt forhold. Likevel innebærer et dikotomt forhold også at politikerne og administrasjonen ikke forsøker å sammenstille sine synspunkter, og konsekvensen av dette vil være at politikerne ikke nødvendigvis tar hensyn til administrasjonens vurderinger når de fatter vedtak. Et dikotomt forhold vil dermed virke hemmende på god styring, mens et komplementært forhold vil forsterke det.

Konklusjonen på første problemstilling var at politikerne ikke alltid er enig med kommunedirektøren og at det i liten grad samhandles for å komme frem til enighet. Dette blir tydeliggjort med eksemplene, forklart i kapittel 2.2, om konsesjonssakene i kommunen der kommunestyret ignorerte de faglige anbefalingene til kommunedirektøren og statsforvalteren flere ganger. Denne konklusjonen betyr at det demokratiske dilemmaet knyttet til administrasjonen ikke er relevant i Kragerø kommune fordi administrasjonen ikke overstyrer de demokratisk valgte representantene. Det at kommunestyret velger å ignorere de faglige vurderingene til både kommunal- og fylkesadministrasjonen kan derimot ha innvirkninger på styringen i Kragerø. God styring innebærer at faglige vurderinger også blir vektlagt i de endelige beslutningene. Eksemplene om konsesjonssakene, som underbygges av mine funn, viser at administrasjonen har lite makt over politikerne i Kragerø. Likevel understreker begge ordførerne at faktaene administrasjonen sørger for er viktige i vurderingen av saker, men legger til at det er politikken som kommer først. Den nåværende ordføreren understreker i tillegg at kommunestyret og administrasjonen er enige i de store linjene i kommunen, og at sakene jeg trekker frem er unntaket til denne regelen. Konsesjonssakene blir utvilsomt dratt frem i media fordi de representerer et ekstremt utfall og høyt konfliktnivå. Likevel viser mine resultater at det kun er 47% mulig samhandling i kommunen, dette resultatet i seg selv viser at administrasjonen har lite makt over politikerne i Kragerø kommune.

Intervjuobjektene forklaring på hvorfor forholdet er som det er kan også bidra til å vurdere demokrati- og styringsdilemmaet i Kragerø kommune. Ved hjelp av organisasjonsteori var jeg i stand til å identifisere to hovedargumenter hos intervjuobjektene, i tillegg bidro perspektivene med å skille mellom ordførerne og kommunedirektørens argumenter for adferd. Funnet om at ordførernes begrunnelser kan knyttes til en mål-middel-rasjonalitet virker formålstjenlig med tanke på demokratiet i Kragerø. Ordførerne og politikerne skal styre kommunen i henhold til deres mål og hva de ble demokratisk valgt inn på. Dette betyr at demokratiet er solid i Kragerø kommune. Kommunedirektørens vektlegging på kommuneloven og å holde sin plass bidrar også til å styrke demokratiet i Kragerø. Men funnet om de svake normene for samhandling har konsekvenser for god styring. Dette er fordi god styring, som beskrevet i kapittel 6.1.3, krever samhandling og gjensidig innflytelse mellom politikk og administrasjon. Denne typen adferd som kommer gjennom svake normer for samhandling svekker god styring fordi god styring innebærer en helhetlig vurdering av hva som er gode virkemidler. En slik helhetlig vurdering er kun mulig dersom alle instanser blir hørt og får innflytelse over de endelige vedtakene.

Kommunedirektørene beskriver å begrenses av kommuneloven, og at kommuneloven setter begrensning for samhandling. Jeg kan dermed konkludere med at kommuneloven hindrer at god styring skal finne sted. Denne vektleggingen av kommuneloven fra kommunedirektørene og konsekvensene av dette for god styring, viser at det er nyttig å vite hvorfor aktørene handler som de gjør. Uten spørsmål som søker å forklare logikkene bak aktørenes handlinger vil man ikke vite hva som fører til at god styring er begrenset i Kragerø kommune. Dette funnet gir grunnlag for videre undersøkelser av kommuneloven og dens konsekvenser, som på lengre sikt kan bidra til å forbedre denne loven.

Dilemmaene om demokrati og god styring kan også knyttes til mitt innledende poeng om miljøforkjempenes problematisering av kommunenes makt. Uenighetene i Kragerø kommune skyldes i stor grad konsekvensene av den store turisttilstrømmingen til kommunen på sommeren. Dette har blitt et polariserende emne i kommunen der administrasjonen og politikerne ofte har forskjellige oppfatninger av hva som er det beste for kommunen. Slike uenigheter knyttet til turisme handler ofte om hytteutbygging og nedbygging av natur. Dette er et tema som brer seg utenfor kommunegrensene. Miljøforkjempere kritiserer stadig kommuners makt fordi de mener at med tanke på natur- og miljøhensyn er kommunenes makt uproporsjonal. De mener at fordi nedbygging av natur får konsekvenser for hele nasjonen er dette et problem som bør løses av nettopp hele nasjonen. Funnene i denne studien viser at

miljøforkjempenes problematisering av kommuners makt ikke er fullstendig ubegrunnet. Administrasjonens faglige innstillinger er basert på et helhetlig faktagrunnlag som belyser alle sider og konsekvenser i en sak. Det at administrasjonens makt over de politiske avgjørelsene kan sies å være liten, og at kommunestyret stadig ignorerer administrasjonens faglige vurderinger, som svekker god styring, gir dermed grunnlag for miljøforkjempenes bekymringer.

7. Konklusjon

7.1 Oppsummering

I denne oppgaven har jeg undersøkt forholdet mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune. Dette forholdet er viktig å forske på fordi denne strukturen kan få konsekvenser for demokrati og for god styring. I et demokrati er det viktig at det er folket som har makten, dette skjer gjennom valg av politikere til maktposisjoner. Men for at politikerne skal kunne ta veloverveide beslutninger, trengs en faglig uavhengig administrasjon, denne fordelingen sikrer «god styring». Dersom administrasjonen får for mye makt innebærer dette likevel at befolkningen styres av mennesker som ikke er folkevalgt, dette strider mot de demokratiske prinsippene. Det er altså to forskjellige typer forhold, med hver sine fordeler og ulemper. Enten er administrasjonen faglig uavhengig og sikrer god styring, eller så er administrasjonen politisk lojal og sikrer demokrati. Dette forholdet er derfor viktig å forske på fordi måten det er utformet på påvirker hele befolkningen.

I teorien om offentlig politikk finnes det to motstridende teorier om hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon er strukturert og hvordan aktørene oppfører seg. Den første teorien sier at dette forholdet er dikotomt. Det vil si at politikken og administrasjonen er adskilt fra hverandre og at administrasjonen skal opptre fullstendig faglig uavhengig. Denne teorien har blitt kritisert fordi den i liten grad er beskrivende for hvordan dette forholdet faktisk ser ut. Den motstridende teorien, som er dominerende i dag, sier at forholdet mellom politikk og administrasjon er komplementært. Det betyr at forholdet er overlappende og at ikke er et skarpt skille mellom politikk og administrasjon. Administrasjonen og politikerne vil dermed samhandle med hverandre for å sammen komme frem til de beste løsningene, de vil altså forsøke å komme frem til en enighet i forkant av en votering i den politiske instansen. Denne oppgavens hensikt var å teste denne teorien om komplementaritet. Første problemstilling for denne oppgaven var derfor: *I hvilken grad er forholdet mellom politikk og administrasjon komplementært eller dikotomt?*

I denne oppgaven har jeg også undersøkt ut hva som påvirker hvordan forholdet er utformet. Dette gir grunnlaget for min andre problemstilling: *Hva kan forklare graden av komplementaritet eller dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon?* For å bidra til å svare på denne problemstillingen har jeg benyttet meg av organisasjonsteorier, hvis hensikt er å forklare hvorfor aktører handler som de gjør. Innenfor organisasjonsteorien er det to

forskjellige forklaringsperspektiver. Det første perspektivet er et instrumentelt perspektiv, her er antagelsen at organisasjoner er et instrument brukt av ledere for å oppnå mål. Dette perspektivet er basert på en konsekvenslogikk, der aktørene handler ut ifra det som oppnår best resultater i samsvar med målene de har satt seg. Det andre perspektivet er et institusjonelt perspektiv, som sier at trekk ved organisasjonen påvirker hvordan aktørene handler. I tillegg vil aktørene handle på bakgrunn av det som er sosialt passende i en gitt situasjon, og ikke nødvendigvis ta det valget som gir de beste resultatene gitt det satte målet.

For å svare på disse problemstillingene benyttet jeg meg av to ulike metoder. Den første metoden var en kvalitativ innholdsanalyse av vedtaksdokumenter. Denne innholdsanalysen skulle gi meg indiser på hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon var utformet i Kragerø. I tillegg skulle innholdsanalysen tilføre noe mer håndfast og konkret som intervjuobjektene svar kunne bli vurdert og kontrollert opp mot. For å kunne gi en sikrere og mer utfyllende analyse av problemstillingen intervjuet jeg fire nøkkelpersoner i Kragerø kommune. Disse to metodene kombinert ga svar på de to problemstillingene mine.

7.2 Mine funn og videre forskning

Mine metodiske avveininger setter noen begrensninger i søken etter svar på problemstillingene. Et aspekt ved denne oppgaven som kunne svekket dens validitet er min vurdering av hva som regnes som «enighet» i operasjonaliseringen av vedtaksdokumentene. Likevel sikres validiteten fordi jeg har en todelt metode ikke bare bestående av innholdsanalyse, men også av intervjuer. Validiteten sikres fordi intervjuene støtter opp funnene uavhengig av de eventuelle metodiske begrensningene i innholdsanalysen, derfor blir ikke selve konklusjonen annerledes av disse eventuelle svakhetene, dette sikrer i tillegg reliable funn. En annen metodisk begrensning settes av valget av en kvalitativ over en kvantitativ metode, i tillegg til valget av en enkel casestudie over en komparativ casestudie. Disse to alternative metodiske strukturene ville kanskje egnet seg bedre til å vurdere om funnene i Kragerø kommune er generaliserbare til andre kommuner. En kvantitativ metode ville egne seg bedre til å teste komplementaritetsteorien, fordi det ville gitt meg muligheten til å undersøke mange flere kommuner. En komparativ casestudie ville egnet seg til å vurdere om handlingene og logikkene til aktørene er særegen for Kragerø, fordi jeg ville kunne sammenligne svarene til flere aktører. Likevel vil min valgte metode være den best egnede metoden til å svare på begge de to problemstillingene, altså både hvilken grad av

komplementaritet eller dikotomi det er i forholdet mellom politikk og administrasjon, og hva som kan forklare denne graden.

Konklusjonen av første problemstilling er at det er lav grad av komplementaritet og høy grad av dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon. I en relativt stor andel av sakene jeg undersøkte samsvarte ikke politikernes vedtak med kommunedirektørens innstilling, og slik sett er det en relativt lav grad av enighet mellom politikerne og administrasjonen. Dette ble i utgangspunktet tolket som lav grad av samhandling, altså lav grad av komplementaritet. I tillegg var intervjuobjektene tydelige på at det ikke var et mål om enighet eller påvirkning i samtaler med den motsatte rollen. Den høye graden av dikotomi er sannsynliggjort gjennom intervjuobjektene vektlegging på deres eget fag, kommunedirektøren vektlegger faglig uavhengighet og ordførerne vektlegger politikk, dette vitner om et skarpt skille med lite påvirkning mellom rollene og dermed høy grad av dikotomi. Disse empiriske funnene støtter hverandre og gir en tilstrekkelig konklusjon på problemstillingen. Mine funn viser at det ikke finnes støtte for komplementaritetsteorien i Kragerø kommune. Kragerø kommune var den ultimate testen for komplementaritetsteorien fordi den var en least likely case der teorien ville styrkes dersom komplementaritet fant sted. Mine funn fra kun denne ene casen er ikke nok til å avvise komplementaritetsteorien, men funnene setter spørsmåltegn ved teorien.

Konklusjonen på andre problemstilling er at en kombinasjon av svake normer for samhandling og de politiske ledernes syn på kommunen som et instrument, som brukes til å nå deres mål, kan forklare en lav grad av komplementaritet og høy grad av dikotomi i Kragerø. En oppdeling av innholdsanalysen viste et fall i enighet mellom politikk og administrasjon, dette fallet bør sees i sammenheng med utskiftninger i den politiske ledelsen etter kommunevalget i 2019. Dette tyder på at den politiske ledelsen enkelt kan endre kommunens mål, og med det at det ikke er sterke normer i Kragerø for samhandling. Dette funnet styrkes av intervjuobjektene forskjellige rasjonaler. Ordførerne er tydelige på at det å nå deres mål er viktig, og at samhandling kan virke begrensende for å nå dette målet, dette understreker aktørenes syn på organisasjonen som et verktøy. Kommunedirektørene på sin side er opptatt av å opptre passende innenfor deres roller og at det vil være upassende å samhandle med politikerne, dette fører til svake normer for samhandling i kommunen. Det er altså svake normer og ledelses bruk av organisasjoner som et instrument som påvirker og kan forklare den lave graden av komplementaritet og høye graden av dikotomi i forholdet mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune.

Disse funnene samlet betyr at det demokratiske dilemmaet knyttet til administrasjonen er irrelevant i Kragerø fordi ordførerne er tydelige på at det er politikken som er viktigst når kommunestyret skal fatte sine vedtak. Deres mål-middel-rasjonalitet bidrar til demokratiet. På den andre siden legger de også til at det faktagrunnlaget som administrasjonen kommer med er viktig i deres vurderinger noe som bidrar til god styring. Likevel viser innholdsanalysen at kommunestyret kun vedtar kommunedirektørens innstilling omtrent halvparten av gangene, i de sakene som ikke kan kategoriseres som rent politiske eller rent administrative. Dette setter spørsmålstejn ved ordførernes påstand om vektlegging av kommunedirektørens innstilling samtidig som det understreker de svake normene for samhandling i kommune. Kommunedirektørene beskriver at deres rom for handling blir begrenset av kommuneloven. Kommuneloven legger ifølge intervjuobjektene opp til et skille mellom politikk og administrasjon, der samhandling med gjensidig påvirkning vil være i strid med loven. Denne tolkningen av loven kan være lite hensiktsmessig fordi det kan gi seg utslag i en styring uten samhandling. Og som tidligere forklart er samhandling en forutsetning for god styring. Kommuneloven og kommunedirektørenes sterke vektlegging av denne setter begrensinger for god styring i kommunen.

Grunnet mine metodiske valg er det vanskelig å generalisere disse funnene utenfor Kragerø kommune, likevel vil mine funn kunne bidra til å sette spørsmålstejn til de eksisterende oppfatningene og praksisene. I denne studien kan det konkluderes med at komplementaritetsteorien ikke alltid gjelder. Studien gir på den måten grunnlag til videre testing av teorien på andre kommuner eller forvaltningsnivåer. Mitt funn om at kommuneloven begrenser god styring gir grunnlag for videre undersøkelser av kommuneloven, som på sikt kan bidra til å forbedre denne loven. Mine funn alene er ikke tilstrekkelige til å svekke verken komplementaritetsteorien eller kommuneloven, men funnene mine setter spørsmålstejn ved deres gyldighet og tilstrekkelighet og gir med det grunnlag for videre undersøkelser av begge.

8. Bibliografi

- Alford, J., Hartley, J., Yates, S., & Hughes, O. (2017). Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 752–763. <https://doi.org/10.1177/0275074016638481>
- Baldersheim, H., Duy, I. N., Hye, L., Ingvar, D., & Kühn, N. (2021). *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør* (Delrapport 1). Kommunesektorens organisasjon (KS). <https://www.ks.no/contentassets/b30fbb4a36fc4e6cac496bdd39c6b66c/KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-1.pdf>
- Bellò, B., & Spano, A. (2015). Governing the purple zone: How politicians influence public managers. *European Management Journal*, 33(5), 354–365. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2015.04.002>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforlag. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:991506717764702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Aars, J. (2021). *Forvaltning og politikk* (5. utgave.). Universitetsforlaget. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999920156359702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Halperin, S., & Heath, O. (2020). *Political research: Methods and practical skills* (Third edition.). University Press.
- Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt: Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Fagbokforlag. [https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999713636504702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- 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. *Pacem* (trykt utg.), 11: 2008:2, [19]-34.
- Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1–18.
<https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- March, J. G., Olson, J. P., & Olsen, J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *The American Political Science Review*, 77(2), 281–296. <https://doi.org/10.2307/1958916>
- Nilssen, J. E., Huvenes, F., & Lundbo, S. (2022). Kragerø. *Store norske leksikon*.
<http://snl.no/Krager%C3%B8>
- Nilssen, S. L. (2021, juni 15). (+) Dag (53) er toppkandidaten som Kragerøs nye kommunedirektør: – Veldig glad for muligheten. *Kragerø Blad Vestmar*.
<https://www.kv.no/5-63-354818>
- Nilssen, S. L. (2022a, mars 4). Politikerne trosser kommunen – velsigner Tollefsens oppkjøp av storgård på over 900 mål. *Kragerø Blad Vestmar*. <https://www.kv.no/5-63-416138>
- Nilssen, S. L. (2022b, oktober 9). Kongsjonsrevolusjon i Kragerø? *Kragerø Blad Vestmar*.
<https://www.kv.no/5-63-471623>
- Nilssen, S. L. (2022c, november 15). (+) Tollefsen har ombestemt seg og søker på nytt om å eie to landbruk – men nekter å overholde boplikt. *Kragerø Blad Vestmar*.
<https://www.kv.no/5-63-481629>
- NRK. (2019). Valgresultat for Kragerø – Valg 2019. *NRK*.
<https://www.nrk.no/valg/2019/resultat/nb/sted/3814>
- Røiseland, A., Vabo, S. I., Sørensen, E., & Torfing, J. (2020). *Folkevalgt og politisk leder*. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80>,
<https://doi.org/https://doi.org/10.23865/noasp.80>
- Sannes, S. O. (2020, august 5). Om Kragerø. *Kragerø.kommune.no*.
<https://www.kragero.kommune.no/om-kragero/om-kragero/>
- Saxi, H. P. (2015, juni 30). Formannskap eller kommuneråd. *Regjeringen.no*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/formannskap-eller-kommunerad/id2424163/>
- Sayre, W. S. (1958). Premises of Public Administration: Past and Emerging. *Public Administration Review*, 18(2), 102–105. <https://doi.org/10.2307/973789>
- Skogen, K. (2023, februar 14). Det store hyttespillet. *Klassekampen*.

<https://klassekampen.no/artikkel/2023-02-14/det-store-hyttespillet>

Svara, J. H. (1985). Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review*, 45(1), 221–232. <https://doi.org/10.2307/3110151>

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. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020>

Vestfold og Telemark SV. (2022, mars 8). Mindre nedbygging av natur. *Gjengangeren*. <https://www.gjengangeren.no/5-60-762630>

Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (Bd. S30). Gyldendal.
[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:998130510294702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)

9. Vedlegg

9.1 Kodebok

1. Sone

Spørsmål: I hvilken sone ligger saken?

1. Politikk
 - Nøkkelord: Verdier, mål, fordeling, omfordeling, valg av representanter, fritak fra verv
2. Politikkutforming
 - Nøkkelord: Utvikling, strategi, vedta forskrifter, godkjenne nye prosjekter og programmer og ratifisere budsjett.
 - Spørsmål om hva som skal implementeres
 - Spørsmålene begynner ofte med «skal» og «hva»
3. Organisasjonsutforming
 - Nøkkelord: Struktur, rutiner, prosedyrer, praksiser, reglement.
 - Spørsmål som dreier seg om hvordan noe skal implementeres, hvilke virkemidler skal tas i bruk
 - Spørsmål som begynner ofte med «hvordan» og «hvilke»
4. Administrasjon
 - Nøkkelord: Implementering, daglig drift

2. Utfall

Spørsmål: Hvilket utfall fikk saken?

1. Kommunedirektørens innstilling vedtatt (enig/samhandling)
 - Inkluder: En annen politisk komites innstilling ble vedtatt
 - Eks: "formannskapetets innstilling vedtatt"
 - Dvs: Kommunedirektørens innstilling vedtatt i behandling i annet utvalg tidligere
 - Kun hvis kommunedirektørens innstilling og vedtaket korresponderer 100%
2. Kommunedirektørens innstilling vedtatt med tilleggspunkt (ikke samhandling)
3. Et forslag fra en representant i kommunestyret (eller en tidligere komite) ble vedtatt (ikke samhandling)
4. Ingen innstilling fra kommunedirektøren

9.2 Intervjuobjekter

Nåværende ordfører representant for politikerne i Kragerø kommune.

Intervjuet 20.02.23, klokken 12.00

Nåværende kommunedirektør representant for administrasjonen i Kragerø kommune

Intervjuet 20.02.23, klokken 14.00

Forrige ordfører representant for politikerne i Kragerø kommune

Intervjuet 08.03.23, klokken 10.30

Forrige kommunedirektør representant for administrasjonen i Kragerø kommune

Intervjuet 07.03.23, klokken 13.00

9.3 Intervjuguide

Innledning til intervjuet

Tusen takk for at du tar deg tid til å snakke med meg. Som nevnt er jeg masterstudent på institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Denne undersøkelsen vil brukes for å få en bedre forståelse av hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon utspiller seg i Kragerø kommune. Jeg har allerede gjort noen undersøkelser ved at jeg har gått gjennom alle vedtaksdokumenter i kommunestyret i årene 2018, 2020, og 2022 for å finne ut hvor mye samhandling som foregår mellom politikk og administrasjon. Dersom kommunedirektørens innstilling og kommunestyrets vedtak samsvarer, har jeg kodet dette som «mulig samhandling». Jeg trenger nå din hjelp til å med større sikkerhet kunne konkludere om samhandling har funnet sted eller ikke. Jeg ønsker gjerne å ta opp samtalen på bånd og transkribere dette i ettertid, du vil få mulighet til sitatsjekk før oppgaven blir publisert. Takk igjen for at du stiller opp til intervju.

Åpning

- Kan du fortelle kort om din rolle som kommunedirektør/ordfører og denne rollens relasjon til politikerne/administrasjonen?
- Hva er administrasjonen/politikernes mål og hvordan går dere frem for å nå disse målene?
- Hvordan forholder du deg konkret til administrasjonen/politikerne i det daglige?
- Hvor ofte er du i kontakt med administrasjonen/politikerne?
- Hvordan foregår en eventuell samhandling?
 - o Samhandling: «administrasjonen/politikerne velger å gå i dialog med det politiske/administrative nivå for å se om det er mulig å komme frem til en omforent løsning som ivaretar både politiske og administrative interesser og synspunkter»
- Er det deg og kommunedirektør/ordfører som da samhandler eller er det andre?
- Hvor mye vekt legger du på politisk vilje/kommunedirektørens innstilling når du formulerer en innstilling/det endelige vedtaket skal fattes?

Spørsmål knyttet til beskrivelse av forholdet

Jeg ønsker å vite mer om hvordan dette forholdet konkret utspiller seg i virkeligheten

- Ta for eksempel denne saken fra 2023/2018: (7/23 Konsekvensutredning - hybrid energipark)/(85/18 Mulige tiltak for reduksjon av plastbruk og plastavfall i kommuneadministrasjon) pratet du noe med kommunedirektør/ordfører/ eller andre fra administrasjonen/politikere i forkant av saken om hvordan dere skulle håndtere den?
- Mine funn viser at det er ca. 50% av gangene der kommunedirektørens innstilling samsvarer med kommunestyrets vedtak. Hva tenker du om dette?
- Hvor ofte i de sakene der det er samsvar mellom kommunedirektørens innstilling og kommunestyrets vedtak er det snakk om samhandling, og hvor ofte er det tilfeldig?
- Er kommunedirektørens innstilling ofte et resultat av samhandling?
 - o Er det dette som skjer når vedtaket og innstillingen samsvarer?
- Hvilke saker er samhandling? Hvor mange av sakene der dere er enige er et produkt av samarbeid?
- Hvordan (hvis) blir dere enige om en sak?
- Er det noen særlige unntak til hvordan dette forholdet utspiller seg?
 - o F.eks. i noen særlig betente saker som skolestruktur eller legevakt?

Spørsmål knyttet til forklaring av forholdet

Jeg ønsker å vite mer om hvorfor forholdet er slik som blir beskrevet ovenfor

- Hvorfor tenker du at dere (ikke) samhandler?
- Mine funn viser altså at det er ca. 50% mulig samhandling, hvorfor hører dere ikke mer på administrasjonens innstilling/politisk vilje?
- Hva tenker du din motivasjon for å (ikke) samhandle er?
- Har du som kommunedirektør/ordfører noen juridiske retningslinjer (spesifikke lover og regler) du forholder deg til som går på din relasjon til politikerne/administrasjonen?
- Merker du noen forskjell i forholdet (fra Hvaler kommune/etter innsettelse av ny ordfører/kommunedirektør)?

Avslutningsspørsmål

- Er det noe annet du vil tilføye?
- Er det andre du tenker jeg bør intervjuer for å få et mer helhetlig bilde på hvordan dette forholdet utspiller seg?

Tusen takk for at du stilte opp!

9.4 Samtykkeskjema

Deltakelse i masteroppgaveprosjektet

«Samhandling mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune»

Deltakelsen gjelder et forskningsprosjekt som skal publiseres som en masteroppgave, hvor formålet er å undersøke hvordan forholdet mellom politikere og administratorer utspiller seg i kommunen. I dette skrivet finner du informasjon om prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke grad av samhandling mellom politikere og administratorer når det treffes beslutninger i kommunen.

Denne oppgaven er en masteroppgave, og opplysningene gitt i dette intervjuet vil bli brukt i samsvar med analysen av data innhentet fra vedtak gjort i kommunestyret.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Det er Anna Nybu som er ansvarlig for prosjektet. Signy Irene Vabo ved Universitetet i Oslo er ansvarlig for veiledning

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg henvender meg til deg fordi du er øverste leder av administrasjon i Kragerø kommune, og dermed vil kunne svare på spørsmål om hvordan administrasjonen samhandler med politikerne.

Hva innebærer det for deg å delta?

Jeg vil be om et intervju som vil ta maksimalt en time. Jeg tar lydopptak og notater fra intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle de opplysninger du har gitt vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålet omtalt i dette skrivet. Opplysningene behandles konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Dataene lagres på en PC med passord.

Opplysningene du gir vil kunne gjenkjennes i masteroppgaven. Du vil bli gitt mulighet til sitatsjekk.

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Oslo har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes når oppgaven blir godkjent, innen 1. juli 2023. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine opplysninger bli slettet.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Anna Nybu, E-post: annanybu@outlook.com
- Universitetet i Oslo ved Signy Irene Vabo, E-post: s.i.vabo@stv.uio.no

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Anna Nybu

Signy Irene Vabo (Veileder)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Samhandling mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune*». Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger jeg gir publiseres som avtalt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

Signert av Navn, dato:

9.5 NSD/SIKT godkjenning

Vurdering av behandling av personopplysninger

 Skriv ut  24.01.2023 ▾

Referansenummer
552439

Vurderingstype
Standard

Dato
24.01.2023

Prosjekttittel
Forholdet mellom politikk og administrasjon i Kragerø kommune

Behandlingsansvarlig institusjon
Universitetet i Oslo / Det samfunnsvitenskapelige fakultet / Institutt for statsvitenskap

Prosjektansvarlig
Signy Irene Vabo

Student
Anna Nybu

Prosjektperiode
09.09.2022 - 23.05.2023

Kategorier personopplysninger
Alminnelige
Særlige

Lovlig grunnlag
Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)
Uttrykkelig samtykke (Personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 23.05.2023.