

Ingunn Øglænd Nordvold og Ane Tonette Lognseth

Masteroppgave

Formannskapsmodell og parlamentarisk modell
– medfører styringsmodellen ulike
forventninger til idealbyråkraten og den
ideelle samhandling mellom politikk og
administrasjon?

•

Master i offentlig ledelse og styring (MPA)

Vår 2018

Til vårt utrettelige støtteapparat – Morten og Henning.

Innholdsfortegnelse

DEL I – INNLEDNING, METODE OG TEORI	5
1 Innledning og hovedspørsmål	5
1.1 Lovgrunnlag, utbredelse og kjennetegn ved parlamentarismen	6
1.2 Regionreform	8
2. Metode	9
2.1 Forskningsmetode og forskningsdesign	9
2.2 Intervju som kvalitativ datainnsamlingsmetode	10
2.3 Utvalg og rekruttering av informanter	11
2.4 Gjennomføring av intervjuer	12
2.5 Transkribering av intervjuene og meningsanalyse	13
2.6 Diskusjon av datas gyldighet og pålitelighet (validitet og reliabilitet)	14
2.6.1 Validitet	14
2.6.2 Reliabilitet	14
2.7 Utfordringer/etiske drøftelser	15
3. Formell struktur i de to fylkeskommunene	16
3.1 Fylke A	16
3.2 Fylke B	17
4. Teoretisk forankring	19
4.1 Forholdet mellom politikk og administrasjon	19
4.2 Organisasjonsteoretisk perspektiv	28
4.2.1 Det instrumentelle perspektiv	28
4.2.2 Det institusjonelle perspektiv	29
4.3 Hypoteser	30
DEL II - EMPIRI	32
5. Presentasjon og analyse av funn	32
5.1 Hypotese 1 - Politikernes forventning til byråkratens lojalitet er høyere i parlamentarisk modell enn i en formannskapsmodell.	32
5.1.1 Fylke A politikere	33
5.1.2 Fylke A administrasjon	36
5.1.3 Fylke B politikere	39
5.1.4 Fylke B administrasjon	40
5.2 Hypotese 2 - Det er en forventning om at politiske styringssignaler i sterkere grad er førende for administrasjonens arbeid i en parlamentarisk modell.	41
5.2.1 Fylke A politikere	42
5.2.2 Fylke A administrasjon	47
5.2.3 Fylke B politikere	50

5.2.4 Fylke B administrasjon.....	52
5.3 Hypotese 3 - Administrasjonen oppleves å ha større handlingsrom i samhandling med politisk nivå i formannskapsmodellen.....	55
5.3.1 Fylke A politikere.....	57
5.3.2 Fylke A administrasjon	59
5.3.3 Fylke B politikere.....	65
5.3.4 Fylke B administrasjon.....	68
DEL III – DRØFTING OG KONKLUSJON	73
6. Sammenfatning og drøfting.....	73
6.1 Hypotese 1.....	73
6.2 Hypotese 2.....	75
6.3 Hypotese 3.....	77
7. Konklusjon	80
Referanseliste	83
Sammendrag	84
Abstract	86
Vedlegg	88

DEL I – INNLEDNING, METODE OG TEORI

1 Innledning og hovedspørsmål

Vi har begge jobbet mange år direkte i skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon i store organisasjoner, dvs. to fylkeskommuner, hvorav den ene med formannskapsmodell og den andre med parlamentarisk styringsform. Vi har sett ulike mekanismer inntre i praksis; hva utløser politisk krise som ender med utskiftninger, hva skjer når samhandlingen går bra og resultatene kommer, dvs. hvilke forutsetninger ligger til grunn når det skjer positiv utvikling. Vi har sett hvordan systemet fungerer gjennom flere valgperioder og dermed besatt med ulike politiske flertallskonstellasjoner, ulike personligheter, og med skifte i sentrale posisjoner i administrasjonen. Dette har gjort at vi har reflektert over betydningen av personene i systemet.

Fylkeskommunene er forskjellige ut fra styringsmodell. Men er egentlig styringsmodellen viktig? Er det i realiteten viktigere hvilke personer som befolker rollene i systemene? Er det lettere å få ut mer av potensialet i organisasjonen i den ene modellen, eller er det like stort handlingsrom for administrasjonen i begge systemer?

«Glemmer» politikerne å være politikere i parlamentarismen, fordi de går for langt inn i detaljene, dvs. at styringsmodellen trigger styringsiveren? Eller får de et sterkere behov for detaljstyring og detaljkunnskap dersom de skal overleve i det parlamentariske systemet, fordi de lettere blir ansvarliggjort for alt som hender, uansett stort eller smått? Har politikere i formannskapsmodellen tilstrekkelig avstand til administrasjonen? Er forventningene til hverandre (politikere/administrasjon) ulike i modellene? Blir betydningen og forståelsen av lojalitetsbegrepet annerledes? Er eller oppleves rammene for administrasjonen strammere i parlamentarismen? Det er få kommuner og fylkeskommuner som har valgt den parlamentariske styringsmodellen. Hvorfor er det slik?

Dette er noen av de spørsmålene vi har tenkt på og diskutert. Det er omfattende problemstillinger, og når vi kom dit at vi ønsket å gå nærmere inn i materien i forbindelse med oppgaven måtte vi finne en mer spisset problemstilling å studere nærmere. Etter nyttige og kyndige råd fra vår veileder valgte vi å avgrense oss til å se på synet på idealbyråkraten og

den ideelle samhandling mellom politikk og administrasjon i de to styringsmodellene. Man skulle kanskje tro at forventningene til en «superbyråkrat» og til hvordan samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå skal fungere vil være de samme uavhengig av styringsmodell. Det er jo to like organisasjoner på samme forvaltningsnivå og med samme samfunnsoppdrag. Men har styringsmodellen likevel avgjørende betydning for hvilken holdning politikere og administrasjon har til hvordan systemet skal virke og hvordan aktørene best mulig skal samhandle?

Vårt hovedspørsmål blir ut fra dette; medfører valg av politisk styringsmodell ulike forventninger til den ideelle byråkrat og den ideelle samhandling mellom politisk og administrativt nivå, fra politisk og administrativ ledelse?

Vi mener det har betydning å undersøke disse spørsmålene nærmere enn hva som er gjort til nå. Parlamentarismen som styringsform i kommunal sektor skaper tidvis blest og diskusjon, og vi har sett mange meninger om den. Når kommunelovutvalget i 2016 la frem sin innstilling til ny kommunelov, var det en del av utredningen hvorvidt styringsmodellen i det hele tatt skulle overleve (Kommunelovutvalget, 2016). Et av utvalgets medlemmer stemte sågar mot å videreføre den, men det synet nådde som kjent ikke frem.

1.1 Lovgrunnlag, utbredelse og kjennetegn ved parlamentarismen

Det lovmessige grunnlaget for at kommuner og fylkeskommuner kan velge mellom to ulike styringsmodeller finnes i kommuneloven. Den tradisjonelle styringsmodellen i kommunal sektor er formannskapsmodellen. Dette har ligget til grunn siden formannskapslovene fra 1837. Som første kommune fikk Oslo kommune innføre parlamentarismen med grunnlag i særlov i 1986. Ved den nye kommuneloven i 1992 ble parlamentarisme en valgfri ordning for kommuner og fylkeskommuner. Kommunal parlamentarisme er i dag regulert i kommunelovens kapittel 3.

Nordland fylkeskommune innførte parlamentarisme som styringsmodell i 1999, og deretter Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark i 2003. Av kommunene er det i dag kun Oslo og Bergen som har parlamentarisk styringsform, etter at Tromsø kommune vedtok å gå tilbake til formannskapsmodellen fra 1.7.2016, etter å ha prøvd ut modellen i kun en valgperiode. Det er følgelig fortsatt et lite mindretall av fylkeskommuner som har valgt parlamentarismen som styringsmodell, og av kommunene kun de største.

Skillet mellom de to modellene kan forstås som et skille mellom et konsensusstyre og et majoritetsstyre (Saxi, 2007, s. 15 og 20). Formannskapsmodellen legger til grunn at de ulike politiske grupperingene skal samarbeide om å finne flertallsløsninger. Dette konsensusidealet blir søkt sikret gjennom forholdsvis representasjon i de ulike politiske organene.

Parlamentarismen innebærer derimot at politikkkutformingene blir mer majoritetspreget fordi posisjonen får mer konsentrert makt i forhold til opposisjonen (Saxi, 2007, s. 7).

Saxi beskriver at det er tre viktige forskjeller på formannskapsmodellen og parlamentarisk modell (2007, s. 6); i parlamentarismen vil bredden i representasjon i de utøvende organer være mindre enn i formannskapsmodellen, der flere eller alle av partiene er representert. Det utøvende organ i formannskapsmodellen (formannskap/fylkesutvalg) velges på bakgrunn av samme relative partisammensetning som kommunestyre/fylkesting. Byråd/fylkesråd velges med flertallsvalg, og representerer flertallet. Opposisjonen har ingen plass i det utøvende organ. Dette er hjemlet i kommuneloven §§ 8 og 19. Den andre sentrale forskjellen er at det utøvende organ i formannskapsmodellen er valgt for fire år, mens byråd/fylkesråd sitter så lenge et flertall ikke uttrykker mistillit. Tilsvarende kan det utøvende organ stille kabinettsspørsmål ved å true med å gå av hvis de ikke får flertall for en sak. Dette er et helt sentralt kjennetegn ved parlamentarismen.

Det siste viktige skillet mellom de to modellene handler om ledelsen av administrasjonen. I formannskapsmodellen ledes administrasjonen av en administrasjonssjef, gjerne benevnt som rådmann/fylkesrådmann (jf. kommuneloven §§ 22 og 23). Denne har innstillingsrett og ansvar for iverksetting av politiske vedtak. I en parlamentarisk styrt kommune/fylkeskommune overtar et politisk valgt råd også ledelsen av administrasjonen. I parlamentarisk styreform overtas administrasjonssjefens rolle av byrådet/fylkesrådet, dvs. av politikere. Rådet blir også øverste leder av administrasjonen. Posisjonen kontrollerer både utrednings- og iverksettingsfasen i beslutningsprosessene. Dette innebærer en politisering, som Saxi beskriver fordrer en «responsiv administrasjon» (2007, s. 74). Politiske normer og verdier vil i større grad gjennomsyre administrasjonen, som må være lojal mot den politiske ledelse som til enhver tid sitter med makten. En viktig egenskap for administrative ledere i et parlamentarisk system er å kunne «antesipere» (foregripe) politiske utspill og holdninger. Politiske normer og verdier vil prege den sentrale delen av administrasjonen. Dette har sentral betydning for maktforholdet mellom politisk og administrativt nivå, og har vært brukt som et

viktig argument ved innføring av styringsmodellen at man på denne måten reduserer eller får bukt med «rådmannsveldet». Politikere har et tydelig ansvar og kan heller ikke «skyldes på» administrasjonen. I formannskapsmodellen hevdes det ofte at politikken bærer preg av hestehandler og omforente løsninger, det skillelinjene i politikken blir utydelige.

Saxi oppsummerer fordeler og ulemper ved parlamentarisme på følgende måte: Det har sine fordeler ved at det er et klarere definert politisk ansvar og med tydeligere politiske skillelinjer. Politikere overtar styringen, og rådmannens funksjon bortfaller. Parlamentarisme bidrar til en mer helhetlig og langsiktig politisk linje (Saxi, 2017).

Det kan anføres at parlamentarisme er en mer demokratisk modell enn formannskapsmodellen, da den i sterkere grad gir politisk styring. Det kan likevel stilles spørsmål ved et slikt synspunkt. Byråd/fylkesråd er ikke nødvendigvis folkevalgte, mens eksempelvis alle medlemmer i fylkesutvalg er det. Ved at rådmannens funksjon opphører og kun posisjonen er representert i fylkesrådet som utøvende organ blir det en sterk maktkonsentrasjon i fylkesrådet.

1.2 Regionreform

I juni 2017 vedtok Stortinget en regionreform med blant annet en ny regioninndeling med nye og større fylkeskommuner. De nye fylkene skal tre i kraft fra 1.1.2020 og arbeidet er igangsatt i alle fylkene, til dels med mye uro. Styringsform er et hett tema. Blant annet er det nå besluttet at Hedmark og Oppland som i dag har henholdsvis parlamentarisk- og formannskapsmodell skal styres etter formannskapsmodell fra 2020. Østfold, Buskerud og Akershus skal slås sammen til nytt storfylke Viken. Alle tre fylkeskommunene er i dag styrt etter formannskapsmodellen. I forbindelse med etablering av Viken har alle tre fylkestingene i desember 2017 vedtatt at Viken skal styres etter parlamentarisk styringsmodell. I tråd med kommuneloven vil dette behandles og vedtas på nytt i konstituerende fylkesting etter valget høsten 2019. Ved sammenslåingen av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune besluttet fylkestingene at nye Trøndelag skal styres etter formannskapsmodellen, noe som medfører en endring for Nord-Trøndelag som i dag har parlamentarisme.

I forbindelse med etablering av nye Viken fylkeskommune i 2017, holdt Saxi et foredrag for de tre fylkestingene om erfaringer knyttet til parlamentarisk styringsmodell. Han uttalte blant

annet at fylkesparlamentarisme så langt i sterk grad har hatt majoritetspreg hvor Arbeiderpartiet har dominert (Saxi, 2017).

Fylkestingene har en svakere posisjon enn bystyrene, da det er få saker og møter. Med bakgrunn i fylkespolitikkenes særpreg og store avstander svekkes fylkestingene og partiene. Politikere i bystyrene og storting er samlet hele tiden og kan sette byråd og regjering på plass. Han refererte også at sentrale funn i forskning knyttet til parlamentarisk modell er at det er frustrasjon blant opposisjonspolitikere, men graden av dette varierer med hvilken parlamentarisk modell man har valgt. Det har vært ulike modeller i fylkeskommunene med parlamentarisk styringsform, og evalueringer viser at hvis opposisjonen ikke involveres i beslutningsprosesser så reduseres oppslutningen. Suksesskriteriet for parlamentarismene kan slik sett sies å være konsensuspolitikk og eierskap til politikken (Saxi, 2017).

2. Metode

2.1 Forskningsmetode og forskningsdesign

De fleste av oss trekker nærmest daglig konklusjoner om hvordan forhold i samfunnet henger sammen, og danner oss generelle oppfatninger om hvordan noe «er», basert på våre egne, og når sant skal sies, ofte nokså beskjedne erfaringer. Vi har en tendens til å overgeneralisere basert på egne, selektive inntrykk og trekker forhastede konklusjoner basert på det vi ser og hører rundt oss (Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2011 s. 28). Å bruke samfunnsvitenskapelig metode innebærer å gå metodisk til verks for å finne svar på samfunnsmessige forhold og prosesser, og hvorvidt det vi antar stemmer eller ikke (Johannessen et al., 2011, s. 29). Å definere en problemstilling, samle inn, analysere og tolke data, er en sentral del av empirisk forskning.

Innenfor samfunnsvitenskapen skilles det i metodelæren mellom kvantitativ og kvalitativ metode. Den førstnevnte henter mye fra naturvitenskapen og kan f.eks. benyttes til å kartlegge et fenomens utbredelse (Johannessen et al., 2011, s. 31). Ved bruk av kvalitativ metode ønskes det å undersøke nærmere om kvalitet eller kjennetegn ved det som skal forskes på.

For å få belyst våre hypoteser har vi valgt å utføre en komparativ og fokusert studie. (Denk, 2002, s. 34). Dette er en anerkjent metode for å sammenlikne politiske systemer, og hvor det

er få enheter som skal sammenliknes. Vi ønsker å studere to like organisasjoner, to fylkeskommuner, med to ulike styringsmodeller, henholdsvis parlamentarisk styringsmodell og formannskapsmodell. De to fylkeskommunene har ulik geografi og størrelse, men skal løse de samme samfunnsoppgavene med de samme krav og forventninger fra innbyggerne.

Desto mer like organisasjoner er, desto større muligheter er det til å identifisere forskjeller. Vi bruker metoden most similar systems design, som fokuserer på logikken at en forskjell forklares med en forskjell (Denk, 2002, s. 43). Vi ønsker å studere hvorvidt ulik styringsform (uavhengig variabel) fører til ulike forventninger til roller og samhandling mellom politikere og administrasjon (avhengig variabel) (Johannessen et al, 2011, s. 298).

2.2 Intervju som kvalitativ datainnsamlingsmetode

Basert på våre overordnede forskningsspørsmål vurderte vi det som mest egnet å benytte kvalitativ metode. Vi var ute etter informantenes oppfatninger, refleksjoner og erfaringer om nokså komplekse forhold, og så mulighetene for å få mest utfyllende svar på spørsmålene våre gjennom kvalitative dybdeintervjuer. En fenomenologisk tilnærming innenfor kvalitativ forskningsdesign betyr «å utforske og beskrive mennesker og deres erfaringer med, og forståelse av, et fenomen.» (Johannessen et al, 2011 s. 82). Vi er ute etter meningen med et fenomen sett gjennom noen bestemte menneskers øyne. Utsagnene må ses i lys av den sammenheng de forekommer i.

Intervju er en veldig fleksibel metode for å få informasjon om personers synspunkter og meninger. Gjennom dybdeintervju er det mulig å få innsikt i hvordan informantene forstår sine egne erfaringer. Kvale og Brinkmann (2010, s. 43) beskriver det kvalitative forskningsintervju som en samtale med en struktur og et formål hvor nettopp formålet er å forstå eller beskrive noe. Det handler om å få frem informantens verden for å kunne tolke betydningen av de fenomener han beskriver. I analysen av intervjuene tar vi utgangspunkt i informantens fortolkninger og konseptualiserer ved våre fortolkninger av disse.

Vi har i innledningen beskrevet våre forskningsspørsmål. Vi måtte så finne ut hvordan vi skulle gjøre disse problemstillingene forskbare, det som kalles operasjonalisering (Johannessen et al., 2011 s. 63). Temaet vårt er stort, og måtte avgrenses. Vi valgte ut noen underkategorier av spørsmål for å få relevante data om problemstillingene våre.

Dybdeintervju kan være strukturerte, delvis strukturerte (semistrukturert) eller ustrukturerte. Strukturerte intervjuer med på forhånd fastsatte spørsmål og rekkefølge på disse ville hindre oss i kunne tilpasse oss til samtalen med informantene. Et ustrukturert intervju ville på den annen side kunne gjøre det vanskeligere å systematisere svarene i ettertid. For å få en god balanse mellom standardisering og fleksibilitet, valgte vi å derfor gjennomføre intervjuene som semistrukturerte (Johannessen et al, 2011 s. 139). Det var viktig for oss å få frem intervjupersonenes egne perspektiver sett fra deres ståsted, og deretter kunne fortolke meningen med fenomenene som ble beskrevet (Kvale og Brinkmann, 2010, s. 47). Vi hadde som forberedelse til intervjuene utarbeidet en intervjuguide med hovedspørsmålene, underspørsmålene og begrepene vi skulle innom i løpet av samtalen.

2.3 Utvalg og rekruttering av informanter

For å kunne gjennomføre vår undersøkelse og for å få mest mulig relevant informasjon om det vi var ute etter, var det avgjørende for oss at informantene ikke ble tilfeldig valgt. Basert på våre forskningsspørsmål var det helt sentralt å ha informanter fra en fylkeskommune med henholdsvis formannskapsmodell og parlamentarisk styringsmodell. Johannessen beskriver hvordan utvelgelse av informanter bør bero på strategisk utvelgelse (Johannessen et al, 2011, s. 103). For oss var det naturlig å velge informanter fra nettopp de to fylkeskommunene vi selv jobber i, og det gjorde det også enklere å rekruttere dem. Dersom vi hadde valgt informanter fra andre fylkeskommuner vet vi ikke om vi hadde fått avvikende svar, men de data vi har fått belyser våre problemstillinger basert på situasjonen i de aktuelle organisasjonene. Undersøkelsene gir et bilde av våre to organisasjoner, men det er ikke mulig å generalisere til at våre data er dekkende for synet i alle fylkeskommuner.

Når vi skulle velge hvilke personer vi burde intervjuer, vurderte vi hvem som kunne belyse våre forskningsspørsmål best. I kvalitative undersøkelser vil det ikke være et representativt, men et hensiktsmessig utvalg (Johannessen et al, 2011, s. 107). Vi konkluderte med at det burde være heltidspolitikere, da disse er tettere på administrasjonen i det daglige enn det de ordinære fylkestingsrepresentantene er. Det var også grunn til anta at heltidspolitikere har mer dybdekjenning til og erfaring med samhandlingen mellom politikk og administrasjon. Dette medførte at vi intervjuet informanter fra politisk ledelse, samt en fremtredende representant fra opposisjonen.

Når det gjaldt administrative intervjuobjekter gjorde vi på samme måte en vurdering av at det var toppledere som befant seg mest direkte i skjæringspunktet politikk/administrasjon, og som derved også hadde mest erfaring med og reflektert mest rundt de aktuelle temaområdene.

Vi bestemte oss på forhånd hvor mange vi skulle intervju. Utvalgsstørrelsen ble slik at vi valgte sju informanter fra hver fylkeskommune, fordelt på henholdsvis fire fra politisk nivå og tre fra administrativt nivå. Da sikret vi et visst utvalg av begge nivå og også både posisjon og opposisjon. Vi mente at vi med dette utvalget hadde stort nok grunnlag og bredde for å kunne gjennomføre den undersøkelsen vi ønsket. Det viste seg da også at vi etter 14 timesintervjuer ble sittende med mye data.

Informantene ble valgt fordi de oppfylt spesielle kriterier, alle informantene har lang erfaring fra sine roller som administrative og politiske ledere. Vi har følgelig intervjuet toppolitikere og administrative toppledere. Dette vil naturlig nok ha påvirket de svarene vi har fått, og det kan hende at svarene ville vært noe annerledes dersom vi f.eks. hadde intervjuet «menige» representanter i fylkestinget og administrative ledere på mellom- eller lavere nivå.

Vi tok kontakt med våre informanter på mail. Her presenterte vi oss og redegjorde for vårt studie, og hva vi ønsket å få belyst. Vi var i den heldige situasjon at vi hadde tilgang til de aktuelle personene, og de stilte velvillig opp til intervjuer med oss. Siden temaet berørte sentrale spørsmål i daglig arbeid, var det heller ikke noe problem å vekke interessen.

2.4 Gjennomføring av intervjuer

Vi gjennomførte alle intervjuene ved fysisk å møtes, enten på informantenes kontor eller på møterom i fylkeshusene. Informantutvalget har alle en travel hverdag, så vi hadde på forhånd satt en klokke time som ramme for intervjuet. Det er alltid en viss fare for at informantene kan bli forstyrret hvis intervjuet gjennomføres på arbeidsplassen (Johannessen et al., s. 142), men alle var flinke til å skjerme seg den tiden intervjuet varte, og vi opplevde det som dedikerte samtaler.

For å unngå å intervju noen vi personlig kjente godt, intervjuet vi informantene i den andre fylkeskommunen enn der vi selv jobber. Vi håpet at det ville bidra til at informantene også var mer fri i sine uttalelser. Vi gjennomførte på denne måten halvparten av intervjuene hver. Informantene hadde på forhånd fått oversendt hovedspørsmålene pr. e-post; hvordan vil du beskrive den ideelle byråkrat, og hvordan er den ideelle samhandling mellom politikk og

administrasjon? Vi ba dem i oversendelsen om å reflektere over disse spørsmålene i forkant av intervjuet.

Ved dybdeintervju er det viktig å få til en balanse mellom å både bestemme seg hva man vil vite, og samtidig få til en meningsfull diskusjon tilpasset situasjonen. (Johannessen et al., 2011, s. 143). Samtalen må flyte lett og må ikke stoppe opp, og det må derfor formuleres raske spørsmål underveis. For å få maksimalt utbytte av intervjuene la vi vekt på å få til en god atmosfære under intervjuene. Vi var bevisste på hvordan vi innledet intervjuet for å legitimere prosjektet vårt (Johannessen et al., s.142).

Informantene forholdt seg ikke nødvendigvis til våre hovedspørsmål, men beveget seg rimelig fritt mellom disse. Rekkefølgen på temaene kunne variere noe alt etter som samtalene forløp. Underspørsmålene ble tilpasset hver enkelt informant, slik at vi fikk utdypet de ulike temaene i hovedspørsmålene. Vi bestrebet oss på å stille åpne spørsmål, ved å simpelthen be informantene reflektere rundt begreper som vi forela dem tilknyttet det overordnede temaet/spørsmålet/forskningsspørsmålet.

2.5 Transkribering av intervjuene og meningsanalyse

All datainnsamling må dokumenteres. Vi tok opp alle intervjuene på lydband. Før vi gjennomførte intervjuene ble vi enige om at vi skulle ta ansvar for å transkribere de intervjuene vi selv gjennomførte. Vi ble enige om å skrive ut intervjuene ordrett (Kvale og Brinkmann, 2010, s.189). I etterkant av transkribering valgte vi å strukturere og kategorisere funn ut fra ulike tema.

Vi har valgt å benytte fenomenologisk forskningsdesign, og har derved vært opptatt av å analysere meningsinnholdet i dataene, slik de «fremstår for oss» (Johannessen et al., 2011 s. 173, s 396 flg.). Vi har lest dataene på en fortolkende måte. I dette arbeidet, og ved analyse av funn har vi vært opptatt av å forstå informantenes tanker og hvordan de beskriver sine erfaringer, og ikke legge våre egne tolkninger til grunn (Kvale og Brinkmann, 2010, s. 47).

I analysearbeidet jobbet vi først hver for oss og deretter sammen for å kvalitetssikre og kontrollere at vi hadde samme forståelse av funn og forsto informanente på samme måte. Ved å analysere og fortette meningsinnholdet, kunne vi finne meningsbærende elementer i materialet, og skille ut det som var relevant for å få belyst våre hypoteser. I arbeidet med

analyse av intervjuene ordnet vi teksten ut fra sentrale begreper, trakk ut de delene av teksten som var meningsbærende og sammenfattet materialet. Gjennom å identifisere sammenhenger og fellestrekk kunne vi gi beskrivelser på et høyere abstraksjonsnivå (Johannessen et al., 2011 s. 177). Vi har deretter analysert dette opp mot eksisterende forskning og teori.

2.6 Diskusjon av datas gyldighet og pålitelighet (validitet og reliabilitet)

2.6.1 Validitet

Kvale skriver at «Validitet i samfunnsvitenskapene dreier seg om hvorvidt en metode er egnet til å undersøke det den skal undersøke.» (Kvale og Brinkmann, 2010, s. 250). Johannessen et al. beskriver at «Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer (informantenes) virkelighet.» (Johannessen et al, 2011 s. 230).

Selv om det som har fremkommet gjennom vår undersøkelse ikke kan generaliseres til å gjelde alle fylkeskommuner, er det likevel slik at kunnskapen vi har fått frem kan overføres til å brukes for å forstå tilsvarende problemstillinger i andre organisasjoner. Dette kalles ekstern validitet (Johannessen et al., s. 231). Vi har intervjuet 14 personer som til sammen har stor kunnskap om de forhold vi har ønsket å belyse, og de ga oss alle en stor mengde informasjon som ga oss et godt analysegrunnlag.

Vi hadde begge god kjennskap til og meninger om temaet vi skulle gå inn i før vi begynte vår undersøkelse, og begge har jobbet tett i skjæringspunktet mellom administrativ og politisk ledelse. Dette betød at det var ekstra viktig med en selvkritisk holdning til gjennomføringen (Johannessen et al. 2011 s. 232). Det var særlig viktig at våre forhåndsoppfatninger ikke påvirket tolkningen av dataene underveis. Vi har vært opptatt av validitet gjennom hele forskningsprosessen; vår egen troverdighet, utarbeidelse av intervjuguide, gjennomføring av intervjuene, i analysen og fortolkningen (Kvale og Brinkmann, 2010., s. 253-254.). Ved å skrive ut intervjuene fult ut, og stadig gå tilbake til hva som faktisk ble sagt, er vi også blitt sikrere på at det er informantenes syn og virkelighet vi har gjengitt.

2.6.2 Reliabilitet

Reliabilitet er å forstå som dataenes pålitelighet; rett og slett hvorvidt de fremskaffede dataene er til å stole på. Det knytter seg til nøyaktigheten av dataene som er fremskaffet, hvilke data som benyttes, måten de samles inn og bearbeides (Johannessen et al, 2011, s. 40).

For vår undersøkelse kan dette problematiseres ved å stille spørsmål om intervjuobjektene har vært ærlige med oss i sine svar, eller av ulike grunner har «tilpasset» svarene. Det kan være en usikkerhetsfaktor at informantene har svart «strategisk», ut fra hva de tror er «riktig» svar, eller ikke har turt å svare helt ærlig. Dette har vi prøvd å unngå ved å informere om at alle er anonyme i undersøkelsen, det som sies kan ikke føres tilbake til den enkelte. Vi så på nettopp dette som en sentral faktor for å sikre påliteligheten i våre data, siden temaet for vår undersøkelse, spesielt syn på samhandling mellom politikere og administrasjon, kan være et følsomt tema.

Ved gjennomføring av intervjuene var vi opptatt av hvilken intervjuteknikk vi brukte, og hadde et spesielt fokus på å ikke stille ledende spørsmål. Dette øker svarenes reliabilitet. (Kvale og Brinkmann, 2010, s. 250). Ved gjennomføring av intervju hadde vi som forskere noe ulik opplevelse av hvor åpne og «ærlige» informantene var i sine refleksjoner og svar. Det synes som om at det var en større reservasjon og forsiktighet i svarene fra informanter i parlamentarisk modell. Hvorvidt dette skyldes politisk styringsmodell, tilfeldigheter eller institusjonelle forhold er vanskelig å si.

En annen problemstilling er hvorvidt vi har forstått det informantene har forsøkt å gi uttrykk for, særlig siden vi ikke stilte helt konkrete spørsmål og oppfordret informantene til mer åpne refleksjoner. Vi mener risikoen for dette er redusert ved at vi selv kjenner godt til temaet for undersøkelsen fra før av. Det gjorde det lettere for oss å være trygge på at vi forstod det informantene sa, og også kunne stille de «riktige» oppfølgingsspørsmålene for å få enda mer informasjon. Det er også en styrke for undersøkelsene av vi er to som sammen har analysert og drøftet funn fra intervjuene. Ved å ha forhåndskunnskap om temaet, er det også en formodning for at vi hadde lettere for å oppfatte nyanser i det informantene ga uttrykk for i samtalen.

2.7 Utfordringer/etiske drøftelser

Vi var forberedt på utfordringer ved å forske på egen arbeidsplass, noe vi også hadde diskutert oss imellom nokså grundig på forhånd. Det kjentes å være ekstra grunn til å vurdere dette siden problemstillingene vi ønsket å forske på, til tider oppleves å være relativt ømtålige og krevende. Dette har vi vært bevisst på fra starten av. Det var følgelig heller ikke uproblematiske temaer å anmode vårt informantutvalg å snakke om. På politisk og

administrativt toppnivå, som vi jobber tettest på og hvor vi finner vårt informantutvalg, er det kontinuerlige situasjoner og spenninger som innebærer at vi ikke opplevde det som problemfritt å bevege seg inn i denne materien. Til tross for dette var informantene velvillig innstilt til å snakke med oss. Det var kun en person vi forespurte som ikke ville delta. Flere ga uttrykk for at de synes det var interessant å få gå mer i dybden på temaer de har tenkt mye på og daglig reflekterer rundt. Samtidig opplevde vi at noen var litt reserverte. Vi forsøkte å ta bort noe av grunnlaget for en slik reservasjon, ved at ingen ble intervjuet av noen de kjente fra før.

3. Formell struktur i de to fylkeskommunene

Fylkeskommunene er politisk styrte organisasjoner, med fylkestinget som øverste myndighet. Her gis en kort beskrivelse av de to fylkeskommunene vi har undersøkt i denne oppgaven.

3.1 Fylke A

Fylkeskommune A organiseres etter formannskapsmodell. Fylkestinget er fylkeskommunens øverste politiske organ, med 43 representanter som velges for en periode på 4 år. Fylkestinget tar avgjørelser i alle viktige og prinsipielle saker som omhandler fylkeskommunens virksomhet. Blant annet behandler fylkestinget økonomiplan og årsbudsjett som gir rammer for alt arbeid i fylkeskommunen.

I tillegg til deltakelse i fylkestinget, deltar representantene også i en rekke andre råd og utvalg. Flertallet i fylkestinget (partiene i posisjon) velger en fylkesordfører som er møteleder for fylkestingsmøtene og leder fylkesutvalget. Fylkesutvalget har som hovedoppgave å behandle økonomi- og plansaker, jf. kommuneloven § 8. For øvrig fastsetter fylkestinget selv området for fylkesutvalgets virksomhet. I tillegg forbereder fylkesutvalget saker til fylkestinget. Fylkesutvalget velges av og blant medlemmene i fylkestinget. Fylkesutvalget er det sentrale folkevalgte organ etter fylkestinget.

Fylkestinget velger også representanter og ledere for fire hovedutvalg. De fire hovedutvalgene har ansvar for ett eller flere av fylkeskommunens ansvarsområde. Utvalgene har avgjørelsesmyndighet i noen saker og gir råd til fylkestinget i andre saker. I noen saker har hovedutvalgene innstillingsmyndighet til fylkestinget, med unntak av saker som berører ansvarsområder for flere hovedutvalg, og/eller har store økonomiske konsekvenser. Hovedutvalgene treffer vedtak i saker hvor de har fått delegert myndighet fra fylkestinget

eller fylkesutvalget.

Fylkeskommunens administrasjon ledes av fylkesrådmannen og ledergruppen. Ledergruppen består av 5 fylkesdirektører, med ansvar innenfor de fire fagområdene i tråd med hovedutvalgene, og en administrasjonsdirektør. Fylkesrådmannen ansettes av fylkestinget, fylkesrådmannen ansetter øvrige ledere. Fylkesrådmannen har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. I fylke A møter fylkesrådmann personlig i fylkesting og fylkesutvalg, mens fylkesdirektører for de 4 fagområdene er delegert myndighet til å møte i hovedutvalgsmøter. Fylkesrådmannens fullmakter er begrenset til saker som ikke er av prinsipiell karakter, jf. kommuneloven § 23 nr. 4. Dette innebærer at alle avgjørelser som krever utøvelse av et politisk skjønn, må treffes av folkevalgte organer.

Fylkesrådmannen har i de fleste tilfeller delegert sine fullmakter videre til administrative ledere. Fylkesrådmannen er ansvarlig overfor de folkevalgte organene for utøvelsen av alle fylkesrådmannens fullmakter, uavhengig av om disse er delegert videre. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet. I fylke A er dette regulert i delegasjonsreglement.

Fylke A praktiserer fullført saksbehandling. En sak utredes i sin fulle bredde før den fremmes til politisk behandling. Saksfremlegg følger saken fra første politiske utvalg til sluttbehandling. Fylkesrådmannen innstiller til vedtak i alle saker som fremmes til politisk behandling. Fylkesrådmannen innstiller til fylkesutvalget, hovedutvalgene og andre utvalg; fylkesutvalget innstiller til fylkestinget. Både fylkesrådmannens og utvalgenes innstillinger følger sakene til sluttbehandling.

3.2 Fylke B

Fylkeskommune B organiseres etter parlamentarisk styringsmodell, jf. kommuneloven kapittel 3. Fylkestinget har en arbeidsform basert på fagkomiteer uten beslutningsmyndighet. Hver fylkestingssamling er som hovedregel todelt, fase en er komitebehandling og fase to er fylkestingets plenumssamling med endelig behandling og vedtak. Fagkomiteene er saksforberedende organ for fylkestinget. Det er tre fagkomiteer med 10 medlemmer i hver.

Med unntak for fylkesordfører og to representanter valgt til Kontrollutvalget, er alle fylkestingsrepresentantene medlem av en komite. Fylkesordføreren har ansvar for å fordele saker til fylkestingskomiteene. Komitelederne sørger for tildeling av saksordføreransvar. Komiteene avgir innstilling til fylkestingets plenumsbehandling. Utover de saker som komiteen blir tildelt av fylkesordføreren, kan komiteleder eller en fjerdedel av komiteens medlemmer ta saker opp til drøfting i komiteen. Fylkesrådet har talerett i komitemøtene.

Fylkestinget velger et fylkesråd som øverste ledelse av fylkeskommunens administrasjon, og ordningen med administrasjonssjef bortfaller, jf. kommuneloven § 23. Fylkesrådet har gjennom dette innstillingsrett til fylkestinget. Fylkesrådet velges av fylkestinget gjennom flertallsvalg i samsvar med kommuneloven § 19. Medlem av fylkesrådet kan ikke ha verv som medlem av fylkestinget eller øvrige fylkeskommunale verv i funksjonstiden, kommuneloven § 19 nr. 7. Fylkesrådet velges for valgperioden, men fylkestinget kan vedta at det sittende rådet skal fratre. Fylkesrådet kan også selv beslutte at det vil fratre. Da skal valg av nytt råd foretas senest i det neste møtet. Rådet tiltrer straks det er valgt.

Etter kommuneloven § 20, kan de enkelte fylkesråd / fylkesrådsleder lede avgrensede deler av fylkeskommunens administrasjon, dersom fylkestinget har gitt anledning til dette gjennom vedtak. Slik myndighet er ikke gitt i fylke B, og fylkesrådet avgir følgelig innstilling som kollegium til fylkestinget og står kollegialt ansvarlig.

Ved innføringen av parlamentarisk styringsform i B fylkeskommune ble det besluttet å opprette en funksjon som fylkesdirektør. Fylkesdirektøren er underlagt fylkesrådets instruksjon, og er den øverste administrativt ansatte. Fylkesdirektøren er et koordinerende ledd mellom administrasjonen og fylkesrådet hva gjelder alle saker som skal til politisk behandling, og skal sørge for administrativ helhet og koordinering. Fagsjefene rapporterer til fylkesdirektøren. Fylkesdirektøren har en samordnende funksjon overfor hele organisasjonen. Fylkesrådet har videredelegert oppgaver til fylkesdirektøren, blant annet den daglige utøvelse av arbeidsgiverrollen og administrative saker uten prinsipiell politisk betydning.

Saksfremstillinger som legges frem skal følge saken gjennom alle folkevalgte organer, f.eks. fylkesråd og fylkesting. Et fylkesrådsnotat utarbeides i forbindelse med orienterings-/drøftingssaker hvor det er ønskelig med avklaring av fylkesrådets syn i en tidlig fase.

Saksframlegg anses som ferdigstilt og kan offentliggjøres etter at saken er behandlet i fylkesrådets drøftingsmøte.

Fylkesrådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Fylkesrådet drøfter innstilte saker i drøftingsmøte. Alle innstillinger som fremmes fra administrasjonen skal fremmes på vegne av fylkesdirektøren. I praksis betyr dette at fylkesdirektøren skal godkjenne saksframlegg som er utarbeidet av ansvarlig saksbehandler og godkjent av fagsjef.

4. Teoretisk forankring

4.1 Forholdet mellom politikk og administrasjon

I land med representativt demokrati og folkevalgte politikere, vil også det administrative apparatet måtte ha sin plass. Den demokratiske styringskjeden, slik den beskrives hos Jacobsen er at de folkevalgte representantene vedtar den politikken de mener vil tilfredsstille borgernes ønsker best (1997, s. 14). Administrasjonens oppgave er så å iverksette den vedtatte politikken. Borgerne vurderer hvorvidt tiltakene svarer til forventningene, før de igjen velger de representanter som de mener er best egnet til å ivareta deres interesser. Borgerne velger politikerne som vedtar, mens administrasjonen iverksetter.

I pakt med oppbyggingen av den vestlige nasjonalstaten, oppstod det rasjonelle byråkratiet, slik Max Weber har beskrevet det. Hans modell for idealbyråkratiet er beskrevet i *Wirtschaft und Gesellschaft* fra 1922, og er grunnlaget for senere forskning om temaet. Hans beskrivelse er en modell, en idealtipe, og slik sett en beskrivelse av egenarten ved vår tids byråkrati.

Måten tidligere tiders ledere og herskere hadde organisert sitt maktapparat og sin administrasjon på, gjennom tildeling av stillinger på bakgrunn av slektskap (nepotisme), og korrupsjon som en viktig iverksettingsmekanisme, var etter hvert ikke lenger en hensiktsmessig eller mulig måte å styre på. Den videre beskrivelsen som gis her av det tradisjonelle byråkratiet er hentet fra Webers «Makt og byråkrati» (2000).

Prinsippene for det rasjonelle byråkratiet er arbeidsdeling, spesialisering, ansettelse etter fastsatte kvalifikasjonsprinsipper, hierarkisk beslutningsstruktur og mulighet for avansement innenfor dette systemet for dem som lojalt forholder seg til det. Et av kjennetegnene for det moderne embetsverket er altså at det er fastsatt «faste kompetanseområder for utøvelse av myndighet.» (Weber, 2000 s. 97.). Myndigheten som kreves for å oppfylle de fastsatte embetspliktene er fordelt på fastsatt måte, og personalet som skal fylle funksjonene er ansatt ut fra generelle kvalifikasjonsregler. Systemet er bygd opp som et hierarki, hvor de som innehar overordnede stillinger fører oppsyn med de underordnede, tilsvarende er det høyere og lavere instanser innenfor hierarkiet. Dette gir mulighet for å påklage og overprøve avgjørelser i en fastsatt forutsigbar struktur.

Saksdokumenter og skriftlighet ligger til grunn for saksbehandlingen, og de som skal fylle funksjonene i systemet må ha en fastsatt teoretisk utdanning eller skoleing. Arbeidet i byråkratiet er hva funksjonærene har som levebrød, altså ikke noe de gjør i tillegg til annet, og arbeidet skjer i henhold til generelle regler og spesiell viten. Det er nettopp et viktig prinsipp at det som skjer i byråkratiet er regelstyrt, i motsetning til enkeltstående beslutninger ut fra tilfeldige, og /eller på forhånd ukjente faktorer. Det ligger i dette at alle beslutninger skal kunne relateres til et regelsett, og være i tråd med dette. Det sikrer forutsigbarhet gjennom systematisert problemløsning.

Som nevnt blir embetsmennene ansatt på bakgrunn av sine kvalifikasjoner, får godtgjørelse for sin innsats gjennom lønn og må til gjengjeld være tro overfor et system, som f.eks. staten. Embetsmannen står ikke ansvarlig overfor kongen eller herskeren personlig. Han blir utnevnt av et overordnet organ, på grunnlag av faglige kvalifikasjoner og egenskaper. Weber presiserer at dersom embetsmennene i stedet blir valgt, økes risikoen for at de ikke er faglig kvalifisert. For å sikre at vedkommende skjøtter sine plikter på en forsvarlig og saklig måte, ansettes han på livstid, dvs. i et ikke-tidsavgrenset engasjement.

I Vest-Europa, til forskjell fra særlig USA, er det et viktig forhold/dimensjon at embetsverket ikke skiftes ut sammen med skifte av politisk ledelse. Dette bidrar til «byråkratiets upersonlige karakter», (Dahl Jacobsen 2008, s. 3). Det ligger innebygget en kontinuitet i myndighetsutøvelsen, til tross for politiske skifter. Dette er i tråd med sentrale deler av byråkratiets karakter, slik Weber beskriver det, nemlig at avansement skjer på grunnlag av

faglige kvalifikasjoner (ikke politisk ståsted) og at byråkraten kan bygge en karriere innenfor systemet uten risiko for å bli byttet ut så snart en ny «herre» får makten.

Siden byråkratiet skal betjene de til enhver tid valgte politiske makthavere er det en forutsetning om lojalitet til politisk ledelse. Samtidig forventes det like klart at administrasjonen skal være politisk nøytral. Dilemmaet, eller konflikten, mellom politisk lojalitet og nøytralitet er en del av det krysspreset som er innebygd i dette systemet. En annen slik konflikt er den mellom lojalitet og faglig uavhengighet. Dahl Jacobsen beskriver det sentrale i konflikten slik; «*Forventningene krysses når det gjelder hvilken gjennomslagskraft den faglige autoritet skal ha i forholdet til den hierarkisk betingede myndighet.*» (Dahl Jacobsen 2008, s. 7). Byråkratiet består av fagspesialister, og det vil både for opinionen, men ikke minst for den til enhver tid sittende opposisjon, være av stor interesse hva som er «fagfolkenes» standpunkt i en sak. Dersom den politiske ledelse fremmer et annet standpunkt enn egen administrasjon i saken, er det gjerne grunnlag for opposisjonen til å fremme kritikk siden man velger å se bort fra hva som er «den faglige anbefaling» i saken.

Fagspesialisten må turnere sin lojalitet mot eget fag og fagdisiplin/fagmiljø, kontra organisasjonens hierarki. Hvor sterkt han kan gi uttrykk for, og kjempe for, fagstandpunktet vil naturlig avhenge av hans plassering i hierarkiet. Det ligger en tilstramming i lojaliteten til politisk ledelse jo høyere opp i systemet man kommer, når det gjelder i hvilken grad man kan gi uttrykk for divergerende syn utad. Selv om alle byråkratene, uavhengig av nivå, prinsipielt sett har sin ytringsfrihet i behold, vil ytring av standpunkter i strid med sittende politiske ledelse være en potensielt karrierehemmende faktor. Det er mange aspekter ved denne delen av byråkratiets dilemma, som våre intervjuobjekter også gir uttrykk for i flere sammenhenger.

Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet er sentrale elementer for å beskrive den innebygde uklarhet og motstrid i de forventninger som stilles til byråkrats rolle. Dersom det sentrale premisset om byråkratiets uavsettelse ved politisk maktskifte skal bevares, er det imidlertid ikke mulig å skape større rolleklarhet, enda mindre fjerne uklarheten helt. Nettopp de motstridende hensyn som skal balanseres, bidrar til aksept av systemet for alle parter. Dersom hovedtyngden av byråkratiet ble skiftet ut ved politiske skifter, ville lojaliteten til politisk ledelse styrkes, men tilliten til systemet som faglig nøytralt ville naturlig svekkes.

Den kontinuerlige avveiningen av de ulike hensyn, og innimellom debatter hvor synspunktene blir spisset, bidrar til å fastlegge på nytt hva som er akseptabel rolleavveining, (Dahl Jacobsen 2008, s. 10). Det ligger ikke minst en sterk konserverende kraft i disse innbyrdes konfliktene. Faghensyn og politiske hensyn må hele tiden ses sammen og veies, noe som bidrar til mindre radikale endringer. Dette medfører en stabilitet i styret, som også de fleste parter kan se verdien av.

Dahl Jacobsen forklarer hvordan samfunnsforskerne beskriver samfunnet som bestående av roller. Det er ulike sosiale forventninger til ulike roller, og ulike grupper kan forvente ulike ting av samme rolleinnhaver, dvs. det kan foreligge et krysspress pga. innbyrdes motstridende forventninger. Det kan være at krysspresset er forbigående fordi rollen er i endring, men det kan også forekomme at krysspresset er mer permanent ved at de ligger innebygget i rollen. Dette kan sies å være tilfelle for byråkraten som er direkte politisk ledet. De motstridende forventninger består i at forvaltningen skal være politisk lojal, og ved det et redskap for de styrende. Samtidig er det en klar forventning om at forvaltningen skal være upolitisk, ved å være nøytral og slik sett kunne være et redskap for de styrende uavhengig av hvem disse er. Forventningen om å være både politisk lojal og upolitisk er ikke forbigående, det ligger i selve rollen at denne dobbeltheten må håndteres og ivaretas.

En annen kryssende forventning til byråkratrollen gjelder ivaretagelsen av det faglige perspektivet. Det forventes at fagbyråkraten, f.eks. juristen, lar faget tjene den rådende politikk. På den annen side forventes det like tydelig at fagbyråkraten fremmer sine fagstandpunkter fritt overfor det rådende regime.

Oppsummert er det to hovedkonflikter som utgjør vedvarende krysspress i byråkratrollen; konflikten mellom politisk lojalitet og nøytralitet, og konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet.

Dahl Jacobsen beskriver videre at det nok ikke er slik at ulike grupper har ulike forventninger til byråkraten, men at den enkeltes forventninger er «*uklare og innbyrdes motstridende*» (Dahl Jacobsen, 2008, s. 9). Dobletheten og rolleklarheten gjør at rollen er akseptabel for alle, dvs. både for posisjon og opposisjon. De uklare forventningene må håndteres i hver enkelt sak byråkraten får på sitt bord, og i hvert enkelt tilfelle han skal gi et råd.

Konflikten mellom politisk lojalitet og nøytralitet er en faktor i de systemer hvor forvaltningen ikke skiftes ut ved politiske maktskifter. Dette er i overensstemmelse med Webers idealbeskrivelse, hvor ansettelse i forvaltningen var grunnlag for en karriere livet ut, og at avansement i systemet var avhengig av formelle kvalifikasjoner. Endringer i politisk lederskap rører ikke ved denne dimensjonen.

Det gir imidlertid samtidig grunnlag for diskusjon om begrepet lojalitet. Dahl Jacobsen referer Peter Bleu når han omtaler dette som *«byråkratiets dilemma»*, dvs. hvordan forvaltningen skal *«finne balansen mellom rigiditet og fleksibilitet, mellom orden og fornyelse, mellom treghet og forandring»* (Dahl Jacobsen, 2008, s. 3). Uavsettligheten bidrar til behovet for orden og kontinuitet, mens de politiske skifter bidrar til forandring og fornyelse.

Uavhengig av hvem som er makthavere til enhver tid, så er det slik at forvaltningen skal sette de nye beslutninger ut i livet. Det er som regel et betydelig handlingsrom når det nettopp kommer til iverksettelsen av politiske beslutninger, da det vedtatte lovgrunnlaget i beskjeden grad gir detaljert anvisning på det. Det består helst av relativt vide formålsbestemmelser og for øvrig lite spesifikke bestemmelser. Byråkratens oppgave er å operasjonalisere disse vedtatte bestemmelser i gjennomførbar forvaltning. En fagbyråkrat med erfaring og forståelse for de politiske intensjoner, vil også i dette arbeidet *«fremme politiske verdier og interesser»*, som Dahl Jacobsen formulerer det. (2008, s. 6). Det vil likevel ha stor betydning for resultatet hvorvidt byråkraten opererer ikke bare passivt-lojalt (ved ikke å direkte motarbeide), men aktivt-lojalt. Det er naturlig å tenke seg at politikere sin forventning til byråkraten, er nettopp en som lojalt arbeider med å følge opp vedtak på en aktiv måte. Det er like naturlig å forutsette at det er nettopp denne byråkraten som vil avansere i systemet.

Når det gjelder konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet, kan utgangspunktet beskrives i skillet mellom henholdsvis faglig og hierarkisk autoritet. Spørsmålet blir den faglige autoritets gjennomslagskraft i forhold til den hierarkiske autoritet; konflikten mellom fag og hierarki, eller sagt på en annen måte - mellom fag og politikk. Det er alltid av interesse, både for allmenheten og pressen, men ikke minst for opposisjonen, dersom makthaverne har «trosset» det faglige råd i en sak. Det kan alltid gjøres et politisk poeng ut av det for opposisjonen, og der det er opportunt kritisere flertallet for ikke å «lytte til fagfolkene på området». (Det er en tilleggsdimensjon ved den parlamentariske styringsmodell at det ikke er åpenhet om hva som er fagadministrasjonens innstilling i en sak.). Det er imidlertid en klar

forventning til byråkraten at han ikke skal gå ut med sitt syn, der politisk ledelse har valgt en annen løsning. Han kan nok få støtte fra enkelte der og da, men som byråkrat vil han naturlig være svekket internt og overfor sine foresatte etter en slik opptreden. Dette er følgelig en helt sentral del av det fagbyråkraten må akseptere som del av sin rolle, at hans faglige råd tidvis blir overprøvd.

I den rolleklarheten som her er beskrevet, ligger det innebygd flere verdier; nemlig rettssikkerhet, demokrati gjennom flertallsstyre og troen på vitenskap og kunnskap. Gjennom å veie rollekonfliktene mot hverandre i hver enkelt sak, kan alle disse verdiene sies å bli ivaretatt totalt sett. Det er ingen som har forrang på den måten at en rolleforventning alltid vinner gjennom. Hvis det skjer vil det bli konflikter og kritikk og systemet vil korrigere seg inn igjen.

Som nevnt over utgjorde det klare skillet mellom politikk og administrasjon en del av Webers ideal. Grunnlaget for å kunne hevde et slikt skille var for det første at politikk var lidenskapelig diskusjon og meningsbrytning, mens administrasjon var en kjølig, analytisk forvaltning uten at egne følelser var involvert (Jacobsen 1997, s. 20 flg.). Videre var de to sfærene også underlagt sin egen rasjonalitet. Politikk var å sette målsettinger ut fra bestemte verdier. Administrasjon var å finne de beste midlene for å nå disse målene. Måten disse to rasjonaliteter best kunne ivaretas på, var henholdsvis gjennom nettopp debatt og analytisk forvaltning. Byråkratiet skulle gjennom å inneha faglig og teknisk kompetanse definere den beste måten å nå de fastsatte målsettingene på. Å etablere veien til målet ble ikke definert som politikk.

Videre var en del av grunnlaget for å kunne hevde det klare skillet at de to sfærene består av ulike typer oppgaver. I politikken fastsettes et regelverk som er abstrakt og generelt. Administrasjonens oppgave er å anvende dette regelsettet i den faktiske konkrete situasjon. Selve eksistensen av slike abstrakte regler bidrar til et legitimt styre, hvor rettssikkerhet er en av verdiene. Byråkrats lojalitet rettes mot reglene og loven, ikke mot makthaveren personlig. Siden byråkraten sitt ansettelsesforhold er basert på kompetanse og ansiennitet, og han ikke kan avsettes på grunnlag av makthavers impuls eller innfall, gir dette en balanse i systemet.

På bakgrunn av et slikt stilisert bilde, kan det anføres at det foreligger et klart skille mellom politikk og administrasjon. Dette har blitt hevdet også av senere teoretikere. Her kan nevnes Herbert Simon sin beskrivelse av målhierarki. Han mener kort at «*det går an å utforme – «designer» - beslutningsprosessen slik at skillet mellom politikk og administrasjon framstår som rimelig klart.*» (Jacobsen, 1997, s. 29). Tankene om målhierarki har i organisasjonsteorien senere blitt utviklet til styringssystemet om målstyring. Beskrivelsen av at politikerne styrer gjennom å sette mål, og at administrasjonen skal definere måten å nå målene på, taler også om at idealet og for så vidt de facto eksistensen av et tydelig skille mellom politikk og administrasjon består også i nyere tid. Mål- og resultatstyring er i dag en vanlig måte å definere styringssystemet både i statlig og kommunal sektor i Norge. Til grunn for systemet ligger nettopp tanken at sfærene er atskilt, og at styringsidealet er at politikerne fastsetter målsettingene og overlater til administrasjonen å beslutte midlene. En slik tankegang ivaretar legitimitetsgrunnlaget for administrasjonen; den er ingen politisk aktør, men utfører kun de folkevalgte beslutninger. Og dersom borgerne ikke er fornøyd med beslutningene, kan politikerne skiftes ut ved neste valg. Det åpner opp for helt andre problemstillinger og demokratiske dilemmaer dersom det aksepteres at også administrasjonen utøver politikk og med det er en aktør i den politiske sfæren.

Uansett om det legges til grunn en målstyringssystematikk, så vil det på et visst nivå i målhierarkiet gå over fra politisk til administrativ styring. Og en annen dimensjon, som tilsier at idealet om mål og midler ikke holder, er at det betinger en klar rekkefølge på beslutningene – først mål, deretter middel – som også i praksis er mer ullen eller til tider rent motsatt. Hos Jacobsen beskrives hvordan disse prosessene i praksis går over i hverandre, og at målene like gjerne blir satt ut fra hvilke midler man har til rådighet. I praksis er dette ikke så sterkt adskilt, da politisk nivå ofte går langt i å detaljstyring i budsjettvedtak, både knyttet til behandling av årsbudsjett og i enkeltsaker. En annen måte å argumentere for et opprettholdt skille politikk / administrasjon, er gjennom å definere ansvaret fordelt i ulike faser eller oppgaver. Jacobsen beskriver hvordan Mintzberg i organisasjonsteorien definerer de ulike fasene av beslutninger; initiativ, utredning, valg/godkjenning, iverksetting, evaluering (Jacobsen, 1997, s. 36).

Administrasjonens oppgaver skal dekke utredning og iverksetting, mens politikerne skal ta seg av resten. Men også en slik modell er lett å angripe på bakgrunn av hva som i praksis skjer. Som våre intervjuobjekter var rimelig klare på, og som politikerne vi intervjuet var

klare på at var ønsket, var at administrasjonen også tar initiativ til saker og på den måten er med på å sette dagsorden.

Når det gjelder administrasjonens rolle i utredningsfasen, som umiddelbart kan ses som en teknisk, faglig oppgave, kan også den innebære utøvelse av politikk. Gjennom å presentere kun enkelte løsninger og konsekvenser, og med det innsnevre politikernes handlingsrom og valgmuligheter, utøver byråkratene også en politisk rolle. Det optimale er å se for seg at politikerne skal få seg forelagt alle muligheter og scenarier i en sak, men det er gjerne ikke mulig. Det kan være flere årsaker til det, f.eks. noe så enkelt som begrensede ressurser i utredningsarbeidet eller at administrativ ledelse ser noen alternativer som urealistiske og derfor velger ikke å bruke tid på disse. De foreslått løsninger vil også ofte være styrt av at hvilke ressurser man har til rådighet i gjennomføringen av de foreslåtte tiltak, kan skyldes ufullstendig informasjon, kompleksitet, begrenset tid eller evne, eller motstridende mål. Dette defineres som begrenset rasjonalitet (Jacobsen, 1997, s. 38).

Når det kommer til iverksettingen av vedtak, kan det også argumenteres for at administrasjonen spiller en politisk rolle i dette. Det er ikke uvanlig at politiske vedtak er uklare eller lite detaljerte. Det gir et tolkingsrom i iverksettingsfasen. Det samme gjelder ved evaluering av gjennomført politikk. Det er gjerne administrasjonen som utarbeider sammenstilling av resultater og velger ut det som politikerne får presentert om hvordan det har gått. Selv om en del fakta ikke er til å komme bort fra, vil det alltid være et visst rom for å tolke resultatene eller sammenstille disse i en gitt retning. Administrasjonen har derfor betydelig makt i iverksettingsfasen.

Det beskrives i litteraturen hvordan byråkratens rolle har endret seg over tid, ved at det har skjedd en «politisering av byråkratiet» (Jacobsen, 1997, s. 73). Det forventes i større grad at byråkratiet skal være politiske sekretariat, og forventningene til deres atferd har endret seg gjennom at stadig mer skjønn overlates til administrasjonen (Jacobsen, 1997, s. 72).

Forventningene til administrasjonen, både fra politisk nivå, men også fra samfunnet for øvrig, har altså endret seg. Dette har blant annet sammenheng med at etter hvert som fagområdene og tilhørende oppgaver har blitt mer komplekse, krevende og omfattende, har stadig flere oppgaver bevisst blitt overført til administrasjonen. De politiske vedtak/lover har fått mer preg av overordnede føringer og rammer enn detaljerte anvisninger. Dette har medført en annen rolle for byråkraten, noe som i sin tur har ført til andre forventninger til det administrative

nivået. Det forventes nå i større grad at administrasjonen skal ta skjønnsmessige avgjørelser, og det kan beskrives som en «politisering av byråkratiet», (Jacobsen, 1997, s. 73).

Administrasjonen forventes i større grad å være politisk sekretariat, noe som innebærer en nedtoning av rollen som en faglig og nøytral aktør. Samtidig viser Jacobsen til hvordan Aberbach og Rockman (Jacobsen, 1997, s. 75) beskriver at den tradisjonelle byråkraten (fagpersonen i en administrativ stilling) fortsatt dominerer i de vestlige landene.

Samtidig som administrasjonen har beveget seg inn i den politiske sfæren, har også politikerne beveget seg inn i den administrative. Likevel har administrasjonen hovedsakelig kontroll i «sin» sfære (Jacobsen, 1997, s. 77). Det beskrives at selv om politikk og administrasjon begge i større grad har beveget seg inn på hverandres områder, er det like fullt fortsatt et skille. Det er imidlertid ikke så opplagt hvor dette skillet går. Det kan argumenteres for at det går ut fra ulike typer beslutninger, dvs. at det som omtales som innovasjonsbeslutninger er politisk, tilpasningsbeslutninger både politisk og administrativt og rutinebeslutninger administrativt (Jacobsen, 1997, s. 78). Bildet er likevel ikke så enkelt, det kommer an på flere andre faktorer og varierer ut fra situasjonen.

Det fremstår å være rimelig enighet om at det ikke er mulig å skille mellom den politiske og administrative sfæren (jf. bla. Jacobsen 1997 og Lundquist 1998). Det er også tvilsomt om det på noe tidspunkt i historien har vært mulig å gjøre det. Lundquist omtaler tre forhold som sentrale i denne sammenheng; forvaltningen har betydelig makt og representerer kontinuiteten i det politiske demokratiet. Forvaltningen avgjør hva som skal komme ut av de politiske beslutningene gjennom iverksettingen; *«det er først i forvaltningen som politikken overgår fra prat til handling»*. Og forvaltningen er den del av det offentlige som har mest umiddelbar kontakt med den enkelte innbygger (Lundquist, 1998, s. 25).

Lundquist påpeker at det offentlige har et ansvar i å ivareta oppgaver og hensyn som andre aktører ikke har, det offentlige etos (Lundquist, 1998, s. 53). De offentlige embetsmenn er dels demokratiets tjenere, dels demokratiets voktere. På lik linje med sine medborgere har embedsmannen sine rettigheter og plikter i demokratiet og for fellesskapet og er således en del av demokratiets herrer. Men embedsmannens rolle går lengre da han også har ansvar for å forberede og utrede saker til politiske nivå, og ansvar for å implementere politiske beslutninger. Embedsmannens rolle er i tillegg til å være demokratiets herre også dens tjener,

og både et kollektivansvar og personansvar: embedsmannen har vokterrollen (Lundquist, 1998, s. 73).

Ved ivaretagelsen av vokterrollen skal embedsmannen være forsiktig og ikke overta politikere eller medborgernes oppgaver i demokratiet, men snarere fungere som katalysator. Det er således embedsmannen som har vokterrollen, og ikke forvaltningen som organisasjon. (Lundquist, 1998, s. 74).

4.2 Organisasjonsteoretisk perspektiv

4.2.1 Det instrumentelle perspektiv

Offentlige organisasjoner opererer i et komplekst samfunn med mange ulike interesser og forventninger, og både administrativ og politisk ledelse må forholde seg til mange grupper og interessenter. Offentlige organisasjoner er i stor grad politiske aktører med relasjoner både til politisk nivå og ulike aktører i samfunnet (Christensen, Lægreid, Roness & Rørvik, 2010, s. 28). Organisasjoner oppstår og utvikler seg over tid, avhengig av hvilke oppgaver som skal løses, hvordan oppgavene løses, tid og sted og hvem som deltar i beslutningene. Et viktig spørsmål er hvordan organisering av offentlige virksomheter påvirker beslutningsprosesser og resultater av disse. Implisitt i dette ligger at organiseringen blant annet kan ha betydning for de resultater organisasjonen leverer. Det er viktig å forstå hvordan organisasjoner er satt sammen, hvilken betydning de har for initiering og gjennomføring av offentlig politikk, samt hvordan og hvorfor det skjer endringer.

Christensen, Lægreid mfl. beskriver i sin bok Organisasjonsteori for offentlig sektor det instrumentelle og institusjonelle perspektivet på organisasjoner. Grovt sett ses en organisasjon ut fra det instrumentelle perspektivet som et redskap eller verktøy for dens ledere for å oppnå på forhånd bestemte mål, f.eks. å gi ungdommen en så kvalitativt god videregående opplæring som mulig. Fylkeskommunen er i dette perspektivet et redskap eller instrument for å oppnå dette målet. Det er en formålsrasjonell tilnærming, og gir uttrykk for en mål-middel forståelse hos organisasjoner og medlemmer. Webers analyser av byråkratiet som organisasjonsform faller inn under denne beskrivelsen.

Målene er utarbeidet fra et rasjonelt, strategisk synspunkt, og organisasjonen har en varig og formell struktur med klare føringer på hvordan oppgavene skal løses mest mulig effektivt. De

politiske valg kommer til uttrykk gjennom formelle og politiske styringsstrukturer.

Organisasjonsstrukturen er et verktøy du innretter for å nå målet, og som kan endres og tilpasses etter skiftende behov for å legge til rette for en maksimal måloppnåelse. Det er en sterk tro på at man kan styre adferd gjennom å endre strukturen. Strukturene og det formelle i organisasjonen blir viktig. Atferd preges av rasjonell kalkulasjon innenfor det handlingsrom som gis av de formelle strukturene (Høyer, 2011). Det grunnleggende syn i et instrumentelt perspektiv er at organisasjoner er objekter og kan styres som objekter. Ledelse og styring i dette perspektivet dreier seg om rasjonell kalkulasjon og politisk og administrativ kontroll, og menneskene er et hjelpemiddel i organisasjonen (Christensen et al. 2010, s. 35).

4.2.2 Det institusjonelle perspektiv

Organisasjonsstruktur består av et sett rolleforventninger og regler, både formelle og uformelle, for hvordan man skal eller bør gjøre hva. De formelle består av organisasjons- og ansvarskart, regler og stillingsinstruksjoner, og utgjør samlet det instrumentelle verktøyet. De uformelle består delvis i et kulturelt perspektiv på en etablert tradisjon og organisasjonskultur som gradvis vokser frem (Christensen et al. 2010, s. 52), og delvis ut fra de forventninger omgivelsene stiller til organisasjonen.

I det institusjonelle perspektivet betones organisasjonen som sosialt system, hvor «organisasjonene har egne regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden» (Christensen et al, 2010, s. 9). I ethvert samfunn finnes det skrevne og uskrevne sosiale normer, også i offentlige virksomheter. Organisasjoner vil bevisst eller ubevisst forholde seg til disse, og vil av den grunn være relativt stabile.

Organisasjoner må både forandre seg og være stabile, og over tid skjer det en atferdsmessig tilpasning. Organisasjoner vil forholde seg til hva som skjer internt, men også i sterk grad forholde seg til omgivelsene, orientere seg og spørre hva som faktisk forventes fra omverden. Tilpasninger er sosial kognitivistisk ved at organisasjonen prøver å lære av sine omgivelser. Beslutninger som fattes vil ofte bli tatt ut fra egen overbevisning (March, 2008, s. 72), og hva man mener er passende (slik gjør vi det hos oss). Organisasjonen er et fellesskap av mennesker som over tid, ved et kontinuerlig samvirke mellom organisasjonen og omgivelsene, sikres felles verdier og holdninger og en tolkning av felles kultur. Det oppstår også usynlige og ubevisste normer menneskene tror de skal følge (March, 2008, s. 84). Gjennom en tilpasning til omgivelsene blir skrevne og uskrevne regler institusjonalisert i

organisasjonen. Institusjonalisering er et spørsmål om grader, på den måten at organisasjoner kan ha institusjonelle trekk og elementer (Høyer, 2011). Hver institusjon får sin egen karakter, og karakter og kompetanse i organisasjonen utgjør institusjonen.

Det er de kulturelle trekkene i organisasjonen og ønsket om å sikre overlevelse som styrer atferden. Handlingslogikken er logikken om det kulturelt passende. Aktørenes handlinger er normstyrt, aktuelle valg blir påvirket av tidligere handlinger og utvikling over tid (stivhengighet) (Christensen et al., s. 62). Utvikling av felles verdier og normer som gir seg uttrykk i kultur gjør at tillit og normativt fellesskap blir mer relevante begreper for å forstå styringsrelasjoner. Stivhengighet har sine fordeler og ulemper. De institusjonaliserte normer og verdier fører til stabilitet, og det er enklere for organisasjonsmedlemmene å forstå de kulturelle rammene og avgjøre hva som er passende adferd. På den annen side kan de samme verdiene føre til at det er mer problematisk å gjennomføre nødvendige endringer. De vil derfor ikke på en enkel måte tilpasse seg skiftende styringssignaler, og det vil ikke være enkelt å endre organisasjonen etter krav fra politisk eller administrativ ledelse (Christensen et al. 2010, s. 62 flg.).

4.3 Hypoteser

Vår intensjon er å belyse hvorvidt det er forskjell på forventningene til den ideelle byråkrat og den ideelle samhandling mellom politikk og administrasjon i de to fylkeskommunene. Man ville kanskje tenkt at dette var likt, siden det er snakk om to like organisasjoner på samme forvaltningsnivå og med samme samfunnsoppdrag og like oppgaver. Det er imidlertid en forskjell mellom de to fylkeskommunene, nemlig politisk styringsmodell. Spørsmålet er hvorvidt denne forskjellen betyr noe for aktørenes syn på idealbyråkraten og samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå. Ut fra det instrumentelle perspektivet har valg av organisering betydning for aktørene, mens i det institusjonelle perspektivet har ikke organiseringen samme betydning fordi organisasjonen er institusjonalisert og styres i større grad av etablerte normer, verdier og kulturelle forhold.

Vår hovedhypotese er at styringsformen har betydning og utgjør en forskjell for aktørenes krav og forventninger. Vi tror vi finner følgende forskjeller, utformet som følgende tre hypoteser;

1. Politikernes forventning til byråkratens lojalitet er høyere i parlamentarisk styringsmodell enn i en formannskapsmodell.
2. Det er en forventning om at politiske styringssignaler i sterkere grad er førende for administrasjonens arbeid i en parlamentarisk modell.
3. Administrasjonen oppleves å ha større handlingsrom i samhandling med politisk nivå i formannskapsmodellen.

Vi vil se funnene våre opp imot disse hypotesene, og sette dette i sammenheng med relevant teori.

DEL II - EMPIRI

5. Presentasjon og analyse av funn

Gjennomgangen av våre funn er sortert ut fra den uavhengige variabelen / forklaringsvariabelen, dvs. styringsmodellen. Vi har også kategorisert funnene ut fra politisk og administrativt nivå.

5.1 Hypotese 1 - Politikernes forventning til byråkratens lojalitet er høyere i parlamentarisk modell enn i en formannskapsmodell.

Jacobsen skriver om hvordan administrasjonen kan defineres som et politisk instrument, hvor det å vektlegge politisk lojalitet er å definere at administrasjonen er politikernes forlengede arm (Jacobsen, 1997, s. 214). Samtidig er det viktig å beholde kravet til administrasjonens profesjonalitet, bla. at rekruttering skal skje på bakgrunn av kvalifikasjoner. Rekruttering ut fra politisk lojalitet vil risikere å skape et «amatørvelde», med tilhørende lav effektivitet.

En for sterk politisk lojalitet kan også gå utover rettssikkerheten til borgerne, ved at administrasjonen ikke er tilstrekkelig kritisk til de politiske signaler eller bestillinger. Administrasjonen må ikke vike på å forholde seg til lover og regler, og ved dette sikre stabilitet gjennom «administrativ treghet». *«Mye kan tyde på at effektiviteten blir høyest i en diskusjon mellom politikere og administratorer, der den ene gruppen (politikerne) trekker fram hva som ønskes, mens administratorene trekker fram hva som er mulig.»*, slik Jacobsen gjengir Weber (Jacobsen, 1997, s. 215). Siden hva som er det politisk rådende standpunkt til enhver tid vil skifte, er det også risiko for at en for sterk lojalitet vil skape ustabilitet.

Det er en sentral forventning til byråkraten at han skal være lojal mot sittende politiske ledelse, samtidig som det er et like sterkt krav at han skal være upolitisk, dvs. være nøytral og slik sett kunne arbeide for hvilken som helst regjering (Dahl Jacobsen, 2008, s. 2).

En av våre politiker-informanter i formannskapsmodellen mente at politisk modell har betydning for samhandlingen på strukturelt nivå, dvs. hvilke arenaer man opererer med, men at de ideelle fordringene til en byråkrat står seg i begge modeller. Vår hypotese var imidlertid at politikernes forventning til byråkratens lojalitet generelt er høyere i parlamentarisk modell. Grunnlaget for dette er nettopp ut fra det instrumentelle perspektivet; at selve den formelle styringsmodellen har betydning og utgjør en forskjell. Noe av det sentrale i parlamentarismen

er konsentrasjon av makt, for så vidt både i det politiske nivået, men også overfor administrasjonen (noe av målsettingen er å motvirke «rådmannsveldet»). Vår forventning er at dette vil føre til at politisk ledelse i sterkere grad ser på administrasjonen som «sitt redskap» (Christensen et al. 2010, s. 33), og derigjennom forventer en sterkere lojalitet enn hva politisk ledelse gjør i formannskapsmodellen.

Vi mener at de funn vi har gjort er i tråd med hypotesen.

5.1.1 Fylke A politikere

Når politikere i formannskapsmodellen skal beskrive hvordan idealbyråkraten er, vektlegger alle at han har faglig styrke og integritet, er litt fleksibel og kan iverksette noe han ikke er helt enig i. Det er viktig med gjennomføringskraft.

I tillegg poengteres det at byråkraten må ha oversikt over hvordan jobbe med det politiske miljø, og kunne gi råd og ivareta faget opp mot politisk nivå. De ønsker seg at fagfolkene, uten å gå på bekostning av sin egen integritet, kan være med på en samtale og gjøre ting bedre, ha åpent sinn. En av informantene uttrykte det slik:

Den ideelle byråkrat kommer man kanskje nærmest hvis man treffer den ideelle politiker også, hvor rolleforståelsen og grenseoppgangen er god. Politikere har et ansvar for å gjøre byråkraten god. Byråkraten må skjønne begrensninger og muligheter som fins i den politiske delen. Lytte, forstå og ta signaler. Delta i en diskusjon uten å delta som politiker, men likevel diskutere politikk.

Det vektlegges også at byråkraten skal være aktiv på å følge opp den politiske kursen, dvs. se hva som er mulig ut fra de intensjoner som lå bak politikernes beslutning. Dersom det er begrensninger for å gjennomføre det som opprinnelig var vedtatt, bør de være proaktive og bidra til en alternativ løsning som følger opp intensjonen. «*Det er vel noe som alle som jobber i det offentlige intuitivt skal vite at man er til enhver tid lojal mot det sittende flertallet.*», som en av informantene uttrykte det.

Posisjonspolitikere er litt ulike i sin vinkling; den ene er opptatt av administrasjonens faglighet og integritet, og at det må være et godt samspill mellom politisk og administrativt nivå på den måten at de skal gjøre hverandre gode. Den andre betoner sterkere

administrasjonens lojalitet til politikere og at de må følge opp den politiske intensjonen. Dette siste betones av flere; at det er viktig å avklare for å kunne sørge for gjennomføringen på en god måte.

Det vektlegges også at byråkratene ikke skal lytte til ulike typer protestaksjoner, men forholde seg rent faglig til spørsmålet. Samtidig ligger det altså et klart lojalitetskrav til politikerne, så det er en innebygget konflikt i dette, beskrevet også blant annet av Dahl Jacobsen.

De er også opptatt av at den ideelle byråkrat er en som skjønner at han jobber i et politisk system og har en positiv holdning til det, synes det er spennende. Han må også kunne se flere sider ved samme sak. De fleste politikerne er inne på nettopp dette, at de opplever det ofte som en mangel i administrasjonens arbeid at alternativene ikke blir synliggjort. En av dem uttrykte det slik: «*Vår rolle som politikere er å utøve skjønn, og hvis det ikke er noe rom for skjønn, så er det heller ikke rom for politikk.*». Evnen til å synliggjøre handlingsrommet for politikerne beskrives følgelig som viktig for den ideelle byråkrat, og at det presenteres alternativer som er gjennomførbare. Informanten sa det slik:

De må være lojale både mot sin faglige integritet, som politiker er jeg veldig opptatt av og har stor respekt for det, men også overfor selvfølgelig politiske vedtak som har blitt fattet. Men kravet til profesjonalitet er veldig mye større nå. Jeg tror generalisten, også den administrative generalist, er på vei ut, for det kreves mye større profesjonalitet.

Det virker å være enighet om at de beste byråkratene er de som skjønner politikere, dvs. som skjønner politisk logikk samtidig som de ikke går inn i det politiske spillet, men beholder uavhengighet og langsiktighet. For å gjøre politikerne gode kreves at man forstår politisk dagsorden og arbeidsform, i hvert fall for ledende byråkrater som skal samhandle direkte med politisk nivå er dette viktig.

Men så skal jo byråkraten, gullbyråkraten, legge fram en uavhengig faglig forsvart sak. Det er jo på en måte en forutsetning. Det tror jeg liksom at den norske forvaltningen er veldig god på akkurat det der. ... saken legges fram og rådmannen innstiller men det er jo politikerne som skal beslutte. Jeg tror ikke styringsformen har noe å si, til det tror jeg for godt om norsk offentlig administrasjon. Den er liten, effektiv og faglig uavhengig.

Det er tydelig for politikerne at det å være superbyråkraten er utfordrende, fordi de forventer både politisk lojalitet og faglig uavhengighet, og i det ligger det en selvmotsigelse og en krevende balanse. Et par av dem er inne på at det må bli rådmannens organisasjon som til sammen er superbyråkraten.

Politikerne sier at lojalitetsbegrepet selvfølgelig kan defineres på mange måter, f.eks. både lojalitet mot fylkestinget som øverste foresatte og mot byråkratens faghierarki.

Det ses som en selvfølge at alle som jobber i det offentlige intuitivt skal vite at man til enhver tid er lojal mot det sittende flertall, og dette inkluderer å forholde seg til vedtakene og prøve å oppfylle intensjonen i disse. Hvis det er usikkerhet, må man få det avklart. Dette kan bli gjort ved å lytte til debatten for å kunne tolke den politiske viljen.

Når det gjelder den faglige integritet beskrives dette som å redegjøre for konsekvenser i saken, dvs. ha en saksfremstilling som belyser forskjellige sider og har alternative forslag. Toppbyråkraten må ha en følelse for når det kan bli trøblete i en sak opp mot fagfolkens integritet, og evt. kunne avklare gjennom kontakt med det politiske flertallet på forhånd. En del av idealet slik de beskriver det er også at byråkraten må kjenne det politiske landskapet, og ha tillit så man kan snakke sammen.

Alle politikerne påpeker noenlunde det samme. De forventer lojalitet både til det sittende flertall og de politiske vedtak, og til byråkratens faglige integritet. De erkjenner at dette er en vedvarende konflikt. Samtidig er lojalitetskravet slik de beskriver det relativt «tradisjonelt», på den måten at det er det prinsipielt klassiske dilemmaet mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, beskrevet bla. av Dahl Jacobsen, som i realiteten uttrykkes. I tolkningen av deres utsagn om dette er det ikke grunn for å tyde en sterkere betoning i kravet til lojalitet enn til de andre verdiene som skal ivaretas.

Opposisjonspolitikeren hevder at det finnes et «administrasjonsparti» som lever i beste velgående. Det består av en administrasjon med sterke fagfolk med egen agenda, ikke nødvendigvis relatert til manglende lojalitet. Jacobsen refererer hvordan Weber også drøftet hvordan det ligger en innebygget tendens i byråkratiet om at byråkratene blir de egentlige makthaverne (Jacobsen, 1997, s. 54). Det er vanskelig å vite hvor mye som skal legges i denne ene informant sin vurdering, siden andre uttalelser fra vedkommende dels er

motstridende med denne påstanden. Da ble det uttalt at «*jeg tror for godt om dem til å tro at de har en egen agenda.*». Vedkommende sier det er tverrpolitisk enighet om at «administrasjonspartiet» eksisterer, men ingen av de andre politikerne nevner noe slikt.

5.1.2 Fylke A administrasjon

Fagfolkene i formannskapsmodellen hevder at byråkratiet har blitt mer politisert. Byråkratene skal nå også legge til rette for utvikling av politikkområdene. En god byråkrat skal brette ut mulighets- og handlingsrommet. Denne trenden, med forventning om en slags «politisering av byråkratiet», innebærer en nedtoning av administrasjonen som en nøytral aktør (Jacobsen, 1997, s. 73).

Rådmannen skal sikre at det er et godt nok beslutningsgrunnlag. Byråkratiet skal også bistå politikerne til å kunne ha en god dialog med innbyggerne sine. Samtidig mener de at dialogen med innbyggerne bør gå med politikerne, ikke med byråkratene. Flere av lederne var opptatt av at forvaltningen har en rolle med å stille kompetansen sin til rådighet for den offentlige debatt, uten at det går på bekostning av at politikerne føler at de har beslutningsrollen og setter agenda. Det krever en kvalifisert administrasjon som evner å se andre veier enn dem de selv er for. De mente også at formannskapsmodellen gir bedre rom for dette enn parlamentarismen.

Vi legger frem for at de skal velge, og de skal velge blant de ulike muligheter som finnes. Så det er et veldig krav på bredde. Så jeg syns jo at det er veldig mye som påhviler administrasjonens måte å jobbe på, for å få samhandling politikk/administrasjon.

I en formannskapsmodell så skal du serve både flertall og mindretall, men det er flertallets bestillinger. Så den ideelle byråkrat må få frem flere muligheter, og også ta ansvar for det du utvikler ved blant annet å se ulempene ved et standpunkt.

Det ble poengtert at faglighet i byråkratiet handler om mer enn fag i rent akademisk forståelse. Faglighet i byråkratiet forutsetter også en viss forståelse av rammevilkår, og tilstøtende og andre berørte felt. Verdiord som likebehandling, åpenhet og etterrettelighet fremstilles som viktige. Det samme sies om evnen til å uttrykke seg kort, lett og tydelig (evne å skrive for målgruppa); dette beskrives som syretesten på en god byråkrat.

Med etterrettelig ble det forklart å være ærlig. Integriteten ivaretas ved å sikre at alle sider som er vesentlig blir berørt, så man ikke underkjenner ting man vet om. Man må hente ut essensen av omfattende faglig materiale, og sette det i sammenheng.

De mente at i en parlamentarisk modell vil politikerne kunne styre sluttvurderingen, men kravet til byråkraten er det samme. Byråkraten må holde standarden oppe. *«Hvis informasjon blir sortert, er du ute av formannskapsmodellen.»*, som en sa. *«De ytre forholdene har påvirket hvordan idealbyråkraten er, men ikke nødvendigvis hvordan jeg mener han bør være. Største endringen er at det er mindre rom for det innovative, det å være premissleverandør.»*.

Det beskrives som en balansegang å måtte vise en klokskap i det å forstå det politiske landskapet, og prøve å tilpasse saker slik at de er relevante i den politiske behandlingen. Men det skal også være korrekt hva gjelder det faglige grunnlaget, og dette kan innebære noen typer utfordringer/dilemmaer.

«Vi skal ha saksfremlegg som står på egne ben og som blir respektert av begge sider, og ikke blir politiske innspill. ... hvis la oss si at 80-90 % av saksfremleggene mine er slik at opposisjonen finner seg mest hjemme i dem, så ville vi jo over tid få et relevansproblem da.». Dette utdypes ved at det må være en balanse slik at saksfremleggene ikke kontinuerlig ligger i utkanten av det politiske flertallet.

Fylkesordføreren må være trygg på at en hovedoppgave for fylkesrådmannen er til enhver tid å bidra til at fylkesordføreren lykkes i å gjøre jobben sin. Betydningen ble betont slik: *«Og sånn tror jeg det må være, og har man den tilliten og man ikke skuffer der, så er det veldig mye annet som går bra.»*.

Det ble sagt at dersom byråkraten skal være attraktiv og tilføre noe til oppgaveløsningen, så må byråkrattypen også endre seg. Man må ha mer fokus på å lese omgivelsene og mulighetsrommet for løsning. Forventningene er større, noe som krever en annen følelse for omgivelsene også fordi ting skjer så hurtig. Dette må balanseres mot å ha ryggrad, f.eks. ved å kunne si at dette kan vi ikke stå for fordi det skal gå så fort. Dette kan forstås som at den faglige uavhengigheten settes under press i forhold til lojaliteten mot det politiske nivå (Dahl Jacobsen, 2008, s. 7). Det må være en trygghet på at det man leverer er godt nok, og da er det prosessuelle og rekkefølgen på tingene viktig.

Dette siste mener vi beskriver essensen i det som byråkratene i formannskapsmodellen sa om byråkraten; nemlig at det er en forventning om at han (i større grad enn før) skal bidra som en aktiv

aktør i å se og utvikle mulighetene for politikktutforming. Samtidig må dette skje på en måte som sikrer forankring og at politikerne ikke opplever å være fratatt hverken oppmerksomheten utad eller selve beslutningen.

Lojalitetsbegrepet beskrives på flere måter. Blant annet defineres det som at lojaliteten går på at du som byråkrat skal bidra til at de skal utvikle sin politikk, ved å f.eks. løfte ut problemstillinger som er viktige i saksfremstillingene og gi dem perspektiver for utvikling. Dette krever tillit, og en felles forståelse av at man vil hverandre vel. Som en av dem uttrykte det; «*demokrati er langt mer enn politiske beslutninger.*».

En annen variant av lojalitetsbegrepet er at lojalitet handler om å svare på bestilling slik som bestilleren vil ha det. I det ligger å være tydelig på faglig integritet, men at politikerne tar mer føring på retningen.

Fagfolkene problematiserte også hvem du skal ha lojalitet til; er det politikerne, fylkestinget, lederne eller eleven/brukeren. Det ble betont at lojalitet også betyr å oppebære integriteten sin, ved blant annet å være veldig ryddig på sak. En sa det slik: «*Lojalitet må knyttes til det øyeblikk ting er vedtatt.*». I en slik forståelse inntreer lojaliteten på et forholdsvis sent stadium i prosessen, og kan sies å være begrenset til å akseptere de beslutninger som fattes og å gjennomføre disse. Det ligger i dette ikke nødvendigvis lojalitet til f.eks. politiske signaler så lenge man er i utredningsfasen. En av de administrative informantene omtalte lojalitet slik:

Lojalitet er jo et utrolig viktig begrep, og det er jo på en måte kjempekomplisert. På den ene siden så har jeg jo et lojalitetsbånd til politikerne. Og det innebærer at jeg har et lojalitetsbånd til flertallet av dem, men det må ikke være et lojalitetsbånd som innebærer at de som ikke er i posisjon opplever meg uredelig ifht fakta. Så har jeg et lojalitetsbånd ifht meg selv og mine egne etiske verdier. Vi har jo alle et eller annet utgangspunkt. Og så har jeg et lojalitetsbånd til mine medarbeidere. Og så har jeg også et lojalitetsbånd ifht innbyggerne.

En av lederne uttrykte at lojalitetsdilemmaene som foreligger kan bli mindre risikofylte eller farlige, dersom dilemmaene synliggjøres og diskuteres. Det er rimelig å anta at dette kan foregå dersom det er tillit mellom partene i systemet.

5.1.3 Fylke B politikere

Politikerne i parlamentarisk modell poengterer at byråkraten må ha den nødvendige faglige kompetansen, kunnskap og kjerneegenskaper. De fleste påpeker at det må være et mangfold i administrasjonen, politikken er helt avhengig av en kompetent administrasjon. De poengterer også at en god byråkrat har fått jobben etter kunnskap og ekspertise.

Siden administrasjonen møter mange og skal bidra til å legge til rette for samfunnsutviklingen, ble det også pekt på at byråkraten må være service minded. I tillegg var de inne på de sentrale tradisjonelle verdiene; at byråkraten må være nøytral og utføre sine oppgaver etter regler og ikke etter personlige synspunkter, samtidig som det må utøves skjønn. Å kunne skrive kort og konsist ble også beskrevet som viktig.

En posisjonspolitiker la vekt på at byråkraten bør ikke være så synlig, og at effektivitet er et absolutt krav. Ingen av de øvrige uttalte seg like klart i denne retningen.

En av informantene var tvert imot opptatt av en noe annen dimensjon; det aller viktigste for vedkommende var at byråkraten er ærlig og modig og kommer med de nødvendige motforestillinger. «*I vår styringsform er ikke det alltid en selvfølge*», ble det sagt, noe vi forstår som en klar erkjennelse av at lojalitetskravet overfor byråkraten er tydelig i modellen. Det ble utdypet med at han må være dyktig, kunne reflektere, og være trygg nok til å være uredd. En god byråkrat ble beskrevet som en lojal og kritisk venn. Dersom det er for mye «javel-sjef», så er det fort gjort å gjøre dumme valg, ble det sagt.

For at en byråkrat skal kunne utøve sitt embete på en god måte er det svært viktig at han kjenner politikkenes vesen og de grunnleggende demokratiprinsippene. Dette ble poengtert fra politikerne uansett styringsmodell. Han har evnen til å analysere, reflektere og se balansen, og må tåle å se sitt fag utfordret og derved «tåle å være frustrert». Vi forstår dette siste som at denne politikeren fra parlamentarismen mener administrasjonen må tåle at det faglige ståsted må vike til fordel for politikken.

Det ble fremhevet at lojalitet er viktig uavhengig av hvilken organisasjon du jobber i, uavhengig av om det er parlamentarisk modell eller formannskapsmodell. Instruksjonsmyndigheten er ulik, men lojalitet er viktig uansett. Det ble presisert fra

politikere i parlamentarismen at det viktigste er å være lojal overfor de politiske organer som er gitt makt og myndighet til å styre. Noe av kjernepunktet i lojaliteten beskrives som evnen til å håndtere og gjennomføre vedtaket på best mulig måte. Å bedrive omkamper er følgelig motsatsen av lojalitet. De sier at det hender de føler en «motstand i byråkratiet», at ting treneres og tar veldig lang tid. Dette oppleves ikke som bra, men som at de setter sin egen interesse eller prioritering i fokus.

Politikerne i parlamentarismen er opptatt av at byråkraten skal oppfylle de klassiske krav til rollen, men samtidig betoner de kravet til lojalitet overfor politiske organer som relativt sterkt. De drøfter ikke lojalitetsbegrepet i særlig grad, men forutsetter at lojaliteten nettopp skal gå til dem som politisk foresatte og til gjennomføringen av de beslutninger som er tatt. Dette er i tråd med synet på organisasjonen som deres verktøy i utøvelsen av politikk, jf. det instrumentelle perspektivet.

5.1.4 Fylke B administrasjon

En av byråkratene i parlamentarisk modell beskrev idealbyråkraten slik; *«Mitt svar vil jo bære preg av den modellen som vi har her. Men uansett modell tror jeg det er viktig at en ideell byråkrat er tydelig på faglige råd ovenfor den politiske ledelsen, og står inne for de. Det tror jeg er veldig viktig, fordi politikere ... er avhengige av at de er godt faglig fundert.»*

Den ideelle byråkrat beskrives fra byråkratene selv som en som er faglig dyktig, er veldig klar over rollen sin, er god på samarbeid og prosess (både internt og med eksterne aktører), er lojal, og da særlig i forhold til at det er snakk om et politisk system. De mener også tjenestemannen bør være samfunnsengasjert, og ikke minst ikke blir vippet av pinnen når det blir politiske beslutninger som ikke går overens med ens faglige overbevisning.

Det problematiseres også at alle politikere har forskjellige måter å jobbe på, og at du må forholde deg til den til enhver tid sittende fylkesråd. De vektlegger skillet ved at du ikke skal drive politikk som byråkrat. *«Jeg tenker at du bør ikke ha større ambisjoner enn det politikerne har.»*, som en av dem formulerte det. *«Det bruker vi litt tid på hos oss internt. En sak som vi har skrevet må vi kunne stå for uansett hvilket regime som leder oss.»*, som en av lederne sa.

Det er enkelte faktorer som går igjen i svarene fra mange av våre intervjuobjekter når de reflekterer rundt beskrivelsen av en idealbyråkrat. De beskriver at en byråkrat skal være faglig dyktig og er tydelig i sine faglige råd, at han skjønner det politiske systemet og dermed håndterer at beslutningene iblant blir noe annet enn det som var foreslått fra administrativt nivå, og som sådan forholder seg til det som er bestemt. At vedkommende er modig og ærlig, eller som en av posisjonspolitikere sa det «*en lojal og kritisk venn*».

Det beskrives fra administrasjonen at du som leder skal være lojal to veier; du skal være målbærer av de faglige rådene som du har fått gjennom fagavdelingen overfor de politiske beslutningstakerne. Og så kan det være du ikke blir hørt og da må lojaliteten gå til de som har fattet vedtaket. «*Men prinsippet er jo at vi skal være lojale til enhver tid sittende fylkesråd, og sånn er det.*», som en av disse informantene sa. Selv om alle rasjonelt sett skjønner at man må forholde seg til beslutninger som går på tvers av faglig overbevisning, er informantene inne på at i noen sammenhenger kan det være vanskelig å håndtere for enkelte.

Administrasjonen fremstår enige om forståelsen av lojalitetsbegrepet, og de er rimelig tydelige på at lojaliteten først og fremst er mot det politiske nivå, og ikke mot andre aktører i samfunnet.

Oppsummert er administrasjonen som har parlamentarisk modell enige i at den gode byråkrat er den som forholder seg til det som er bestemt. Samtidig er det viktig at de er gode på faglige råd og vurderinger og i hvert fall i prosessen er tydelig mot fylkesrådet, men når et vedtak er fattet, må administrasjonen effektivt utføre det som er besluttet. Administrasjonen er således enige med sine politikere i at de definerer seg som et verktøy for de politiske organer.

5.2 Hypotese 2 - Det er en forventning om at politiske styringssignaler i sterkere grad er førende for administrasjonens arbeid i en parlamentarisk modell.

I parlamentarisk styringsmodell er det fylkesrådet som har innstillingsretten i politiske saker. Dette i seg selv medfører at politisk nivå naturlig er inne i sakene på et tidligere nivå enn i en formannskapsmodell hvor det jobbes etter prinsippet «fullført saksbehandling» fra fylkesrådmannen. Vår hypotese går videre fra dette, ved at vi har en antagelse om at det politiske nivå sine styringssignaler i sterkere grad er førende for administrasjonens arbeid mer

generelt i en parlamentarisk modell. Dette kan i så fall bety at det settes et sterkere press på den faglige uavhengigheten og nøytraliteten til fordel for lojalitet mot det politiske nivå. Dahl Jacobsen beskriver dette som konflikten mellom fag og hierarki; hvilken gjennomslagskraft skal den faglige autoritet ha ifht myndighet basert på hierarkisk posisjon (2008, s. 7). Når det gjelder kravet om administrasjonens nøytralitet, medfører parlamentarismen et forhold mellom politisk og administrativt nivå som preges av «responsivitet», hvor sentraladministrasjonen vil preges av politiske normer og verdier (Saxi, 2007, s. 7). Vår hypotese er at styringsmodellen vil trekke disse vedvarende og latente konfliktene i en bestemt retning, ved at det i parlamentarismen er en forventning om at politiske styringssignaler generelt sett skal være mer førende for administrasjonens arbeid.

Vi mener at våre funn stemmer overens med vår hypotese. Men det vi også fant, var at i formannskapsmodellen beskriver informantene at man er «i skilisonen» på dette punktet, ved at det nå i større grad enn tidligere gis politiske føringer i tidlig fase og at dette også er ønskelig i større grad enn før også i deres modell.

5.2.1 Fylke A politikere

En av politikerne i formannskapsmodellen beskrev saksforberedelsesfasen slik;

Vi gjør et vedtak og så ser vi egentlig ikke saken før vi har strategidokumentet eller et eller annet. Og det kan jo være noe vi er vilt uenige i. Og da er det uheldig tenker jeg at administrasjonen har lagt premisser og føringer som er deres egne, som ikke er forankret i det politikerne har prøvd å iverksette. Så man har behov for en dialog og tilbakemelding. Vi får i liten grad alternativer ... Og det hadde nok hjulpet veldig, for da har man jo utredet og da har man jo vært nøytral og vist muligheter og på en måte definert et politisk handlingsrom. Og det gjør det jo enklere å være politiker.

Ut fra denne beskrivelsen legger administrasjonen i stor grad premissene for en sak, og disse kan være i strid med det politikerne har forsøkt å initiere. Men det fremkommer også at underveis-tilbakemeldinger til politisk nivå skjer mer enn før. Det kan tyde på at man beveger seg mer bort fra prinsippet om fullført saksbehandling fra rådmannen.

En av de andre politikerne formulerer det slik;

Altså, det kunne vært en grei avklaring i forkant, at rådmannen tar og sjekker ut, i hvert fall toppbyråkratene bør ha såpass følelse med hvordan det politiske flertallet er da, at man kan rydde unna sånne ting ja, de må lage en god saksframstilling som belyser forskjellige sider men jeg tror man som byråkrat som skal lage en saksframstilling, så må man nok passe seg litt for å altså man må forholde seg til det flertallet som finnes da, for hvis du konsekvent hele tiden fremmer politikk som er i strid med det sittende flertallet, så ender man jo hele tiden opp med innstillinger som blir snudd, og det er jo veldig lite effektivt.

Her sies det rimelig klart fra en posisjonspolitiker i formannskapsmodellen at sakene i en viss grad bør tilpasses det politiske flertallet. Det ble også sagt fra en sentral byråkrat i samme fylkeskommune at administrasjonen vil gjøre seg irrelevant dersom den for ofte legger fram saker som ikke får det nødvendige flertall.

Enkelte av politikerne i formannskapsmodellen er inne på at de syns modellen de har fungerer greit, men at de ideelt sett ville hatt den andre. Begrunnelsen er at de da kunne bedrevet mer direkte politisk styring og kanskje ved det kunne få gjennomført ting raskere og med en tydeligere politisk profil. Det sies at det er tydeligere ansvarsfordeling politikk/administrasjon i parlamentarisk modell, men at ulempen er at ting er hemmelig helt til det er politisk behandlet.

Det må være et tillitsforhold mellom administrasjon og politikere. For det er klart at de saksdokumentene som blir lagt frem, de sakene som blir forberedt, de konklusjoner rådmannen trekker da, så er man helt avhengig av at man har tillit til den jobben som blir gjort i forkant. Så hender det selvfølgelig av og til at man får saker lagt frem som man ikke syns er bra nok, men det har jo ikke noe med tillit å gjøre. Det er kanskje man ikke har skjönt bestillingen eller at man ikke har tenkt på alt. Da sender vi jo ting tilbake, og så får man utvide; det er ikke noe verre enn det liksom. Men hvis man konsekvent føler man må sjekke innholdet i sakene, da har man et problem.

Dersom politiske styringssignaler i for stor grad er førende i en tidlig fase i saksbehandlingen i formannskapsmodellen, så kan det forstås som at grensen mellom administrasjon og politikk overskrides. En av posisjonspolitikerne beskriver dette slik;

Det er en flytende grense. Altså, det er ikke en strek, det er en gråsoner. Så den beveger vi oss ut og inn av hele tiden, helt klart. Så jeg tror at hvis man skulle hatt en sånn, en mur eller en konkret grense det tror jeg ikke ville fungert helt heller. Det er klart jeg gjorde jo signaler jeg, sier fra hva jeg mener, så tenker jeg at da har jeg sagt det. Og så er det egentlig opp til administrasjonen hva de vil gjøre med det. Og så vet jeg at det er sånn de tar det. Eller så kunne jeg jo ikke sagt hva jeg mente. Det er de som legger fram sakene.

Han problematiserer også det at han, bare ved å fortelle tydelig hva han synes om ting til administrasjonen på forhånd, og ikke bruker møter i de politiske organene som arena for det, gjør at han begynner å bevege seg inn på deres område. Det sies at det må en slik ærlighet til for å få systemet til å fungere, og at hvem det er naturlig å kommunisere med på denne måten også er avhengig av tillit og personlig kjemi.

Det poengteres at byråkratene bør være forsiktig med å la sitt syn skinne for mye gjennom i saksfremstillingen dersom man er uenig med det politiske flertall. Det betyr bare at man får saken tilbake, og det blir lite effektivt. Vedkommende som sier dette problematiserer ikke samtidig omkring kravet til byråkratens nøytralitet, det virker ikke som det er en faktor som tenkes på i denne sammenhengen.

Det sies at politikerne er tettere på i utarbeidelsen av sakene på noen områder enn andre (f.eks. mer på samferdsel og internasjonalt område enn på utdanning). De er bevisst på at det kan være litt på kant med modellen at det gis politiske signaler til administrasjonen på et tidlig tidspunkt. Arbeidsmåten er at sakene drøftes uformelt og underveis slik at politikerne får gitt sine signaler. I det videre løp kommer da ikke sakene som en overraskelse. Det beskrives som et forsøk på å koordinere politikk og administrasjon på et tidlig tidspunkt. Siden det kun er noen av politikerne som er involvert i disse prosessene vil det oppleves som problematisk for de øvrige som da ikke blir involvert. I formannskapsmodellen har både posisjon og opposisjon krav på samme informasjonsflyt fra rådmannen, og det kan derfor argumenteres for at de i fylke A har en praksis som skilr i retning av parlamentarisme gjennom denne arbeidsmåten.

En av politikerne illustrerte skillet mellom nivåene slik: *«Det er rådmannen som har instruksjonsmyndighet. Så jeg er veldig opptatt av denne linja da, eller dette skillet mellom administrasjon og politikk. Vi er på samme bane, men det er to forskjellige løpebaner da.»*

En av politikerne sier at administrasjonen noen ganger legger fram forslag som er veldig politiske, og nevner at det eksempelvis skjer på samferdsel. Det er imidlertid ikke så godt å vite hva som ligger i dette synspunktet. Rådmannen skal legge frem sin innstilling i alle saker, og må følgelig foreta valg også i saker som det er sterkere politisk strid om enn andre.

Det sies også at politikerne tidvis er veldig administrasjonslojale og at det kan bli for tett kobling, særlig hvis det er dialog mellom administrative ledere og utvalgsledere. Noen politikere beskyldes også for å være *«veldig byråkratisk anlagt»*, og at det blir mye byråkrati og lite politikk. Dette er følgelig ingen hedersbetegnelse, men at de i større grad fyller en annen rolle enn den de egentlig har. Det virker likevel ikke som at dette vurderes som et stort problem. Flere av informantene fra formannskapsmodellen sier tvert imot at de opplever dette skillet som ryddig og at det er stor bevissthet på at man har ulike roller og at det ikke skal bli for tette bånd.

Opposisjonspolitikeren er kritisk til at det for sjelden legges frem alternativer for politikerne; *«ofte er det rådmannens forslag og that's it.»* Det poengteres at politikken ligger i veien til målet, og at det ikke er tatt høyde for det i sakene som legges frem. Det pekes særlig på at dette gjelder for budsjett/økonomiplan, dvs. de store sakene, hvor det også bør være rom for ulike handlingsalternativer.

Likeledes peker vedkommende på hvordan den politiske bestillingen tidvis ikke blir levert; *«man hadde bedt om en banan, og så fikk man et eple.»* Det er innimellom at administrasjonen kan mistenkes for å trenere en sak som de selv ikke egentlig vil ha. Eller at det legges frem veldig tynne saker, med manglende beslutningsgrunnlag, i saker som administrasjonen ikke er så opptatt av. Dette taler i retning av at politiske styringssignaler ikke er så førende, men at administrasjonen gjør egne prioriteringer.

For øvrig legges det fra politikerne vekt på at de må få beskjed hvis de prøver å gjøre ting som er i strid med loven. Det later til å være en enighet om at dette er et sentralt element i det administrative ansvar.

Informantene ble spurt om hvorvidt de opplever at det er tilstrekkelig grad av åpenhet i beslutningsprosessene slik styringsmodellen fungerer hos dem. Beslutninger må forankres, og en måte å gjøre det på er å involvere i størst mulig grad. En av dem svarte slik:

Både ja og nei. Eller mest nei. Dette er noe jeg syns vi skal bli flinkere på, men jeg syns det er ganske greit. Det er jeg sikker på at det syns ikke opposisjonen. Men det er ikke noe som blir holdt unna opposisjonen som jeg vet om, men jeg tror de tenker det. Men det er sånn, jeg har sittet lenge i opposisjon, det er sånn opposisjon tenker.

En av politikerne poengterer at åpenhet i beslutningsprosesser er to ting; *«det ene når vi har samsnakkert oss i flertallet og blitt enige om noe/en retning. Det skylder vi ingen å gå ut med før vi er enige. Så er det grensesnittet mot administrasjonen. Her kommer man ikke i mål noen gang, gjelder både politikk og administrasjon»*.

Det sies også at åpenhet i beslutningsprosesser er helt nødvendig for at beslutninger skal være robuste over tid og ikke skape konflikter i etterkant. Det betyr at det er viktig at beslutninger tas i de riktige, formelle fora. Her ligger det følgelig en potensiell konflikt sett opp mot utviklingen de har referert til, hvor det i større grad gis politiske signaler uformelt og tidlig i prosessen.

En av de andre kommer inn på at det er et problem at folk tror at det rådmannen innstiller på nødvendigvis er vedtaket. Innimellom kan det medføre at rådmannens innstilling skaper mye støy, noe som kan være unødig hvis de vet det blir omgjort eller ikke blir gjennomført. Men det poengteres at det uansett er viktig at det blir debatt rundt det som skjer, så åpenhet blir vektlagt som en sentral verdi. Det fremheves at det i formannskapsmodellen bare er partimøtene som er lukket, til forskjell fra i en parlamentarisk modell. Men posisjonen hevder at opposisjonen oppfatter systemet som en type «parlamentarisme light», hvor det er utvalgslederne som sammen med ordføreren setter dagsorden i hovedutvalgene og bestemmer hva som skal gjøres. Dvs. at beslutningsmyndigheten reelt sett ligger hos en veldig liten krets.

5.2.2 Fylke A administrasjon

En av de administrative lederne i formannskapsmodellen var opptatt av at når det kommer en politisk bestilling som skal utredes, så er det viktig at den har i seg en tilstrekkelig bredde slik at den gir rom for å utvikle ny politikk og ikke bare er løsninger på etablert politikk.

Poenget er å vise mulighetsrommet og handlingsrommet.

Idealet for et saksfremlegg beskrives som at alle momenter skal frem, og så skal man synliggjøre hvorfor man konkluderte som man gjorde. Det er viktig å få frem bredden og ulike synspunkter. Som vedkommende sa: *«Vi legger ikke frem saker så de skal tilslutte seg til vårt syn, vi legger det frem for at de skal velge. Og de skal velge blant de ulike muligheter og meninger som fins.»*

Det ble vist til at en politisk bestilling er flertallets bestilling. Hvis den leveres tilbake slik at den bare synliggjør flertallets perspektiv, så er det ikke noe der for mindretallet. Dette er likt i begge modeller, og kommunelovens plikt til tilstrekkelig utredning gjelder like fullt uavhengig av styringsmodell.

Det påpekes fra en administrativ leder at åpenhet i forkant av saker, hvor både posisjon og opposisjon får gitt synspunkter og problemstillinger kan luftes før administrasjonen konkluderer, bidrar til at sakene blir bedre. Risikoen ved dette er at ikke alle politikere er involvert i slike prosesser, og at det følgelig ikke er full åpenhet om det som skjer. Det kan også være problematisk for politikerne senere hvis de mener for mye i en slik innledende runde. En sak som fremmes etter et slikt møte vil også bære preg av at føringer er gitt, noe som bryter litt med prinsippene for saksgang i formannskapsmodellen hvor rådmannen skal forberede og legge frem sakene.

Det er flere forhold som beskrives som en utfordring hva gjelder grensen mellom politikk og administrasjon. For det første beskriver byråkratene en «overbefolkning i beslutningssystemet». Dette forklares med at det ikke er nok oppgaver til alle heltidspolitikere, noe som gjør at de får for god tid, og da er det en lovmessighet at de fleste begynner å administrere. En av lederne omtalte det slik:

Du kan si, det er veldig avhengig av enkeltpersoner også, så jeg skal ikke ta det over en kam, men de synes de må gjøre rett og skjel for seg, så de må jo jobbe, og da er den

korteste veien inn til å administrere. Men det er litt personavhengig. Det er enklere å være politiker for noen. Hvis man ikke har et klart bilde av hvilke verdier og hvilket samfunn man ønsker å utvikle, så blir man veldig opptatt av administrasjonen. Bruke administrasjonsapparatet til å få oppmerksomhet i media. Det er en inngripen som formannskapsmodellen har beskyttelse mot.

Vi forstår ham slik at han mener rådmannen i formannskapsmodellen blir som en buffer for tendensen til at politikere i for stor grad er på vei inn på administrasjonens område. Denne bufferen er ikke der i den parlamentariske modellen, noe som medfører at det er større risiko i det systemet for at politikerne også blir administratorer. Dersom så skjer, vil det naturlig nok kunne påvirke administrasjonens arbeid i deres «egen» sfære, dvs. f.eks. i tidlig saksforberedelsesfase og kunne legge føringer for denne.

Det var en relativt samstemt oppfatning i formannskapsmodellen relatert til det faktum at det nå er flere heltidspolitikere enn før forsterker utviklingen i parlamentarisk retning, og utfordrer rådmannens integritet og fagintegriteten til saksbehandlerne. En av lederne formulerte det på denne måten:

Hvis politikerne bare blir ombudsmenn, bare går på enkeltsaker og bruker det som utgangspunkt, så havner de fort oppi å begynne å administrere. Og da er det et problem i formannskapsmodellen, selvfølgelig, for da får de noe kluss med ansvaret. For det må hele tiden være tydelig i formannskapsmodellen hvem som har ansvaret, og det er veldig tydelig formelt sett. Men når vi begynner å slippe politikerne inn (eksempelvis slipper politikerne inn i administrative arbeidsgrupper – hvem har ansvaret da hvis det går galt? Det er fortsatt rådmannen. I parlamentarismen har politikerne ansvaret, og da kan de gjøre det), og vi snakker om at vi har en litt sklisone her og at modellen utfordres. Det er også en utfordring for rådmannen og administrasjonen, for hvis det åpenbart blir overtramp, så er det jo faktisk alvorlig i det øyeblikk opposisjonen dokumenterer at man ikke har ivaretatt åpenhetskravet. Det er noe som er formelt korrekt, og så er det noe som er politisk opportunt. Og det kan være kritisk når det blir snakk om ansvarsforhold. Det er en manøvrering som rådmannen skal foreta i det bildet der, som på den ene siden tilfredsstillt et flertall som styrer, men samtidig sitter med det formelle ansvaret også for opposisjonens informasjon.

Hvis det oppstår en uklar ansvars plassering, hvor politikerer peker på administrasjonen, og administrasjonen på politikerer, kan det føre til en type tilbaketrekning hvor man ikke våger å ta initiativ og være kreativ. Dette er en risiko for offentlig forvaltning, og for å unngå det er det viktig at ansvaret er tydelig plassert slik at rammene aktørene har å operere innenfor er avklarte og forutsigbare. Flere av lederne i formannskapsmodellen er nettopp inne på at grensen politikk / administrasjon er noe endret over tid, ved at skillet kanskje er blitt mer utydelig. Det pekes på at også embetsverket i departementene i større grad har blitt politiske medarbeidere, og at den samme dreiningen kan ses i fylkeskommunen, jf. også Jacobsen (1997, s. 73). Denne endringen relateres dels til økningen i antall heltidspolitikerer.

Når det gjaldt åpenheten i systemet omtalte en av byråkratene deres eget rom for ytringer slik:

Når det gjelder demokrati i beslutningsprosesser og i tjenesteproduksjon, så er det ikke legitimitet for i dag at byråkraten kan delta på sitt område i den offentlige diskusjon. Jeg lurer på om det burde vært mulig. Men da som refleksjon, ikke argumentasjon. Den rollen er overlatt til journalister og forskere. Journalister kan inviteres inn for å lære og få mer kvalitet i den offentlige diskusjon.

En av de administrative lederne tok utgangspunkt i at åpenhet er en av hovedpilarene i formannskapsmodellen, så sånn sett burde de være gode på det. Men han mente det var et utviklingstrekk at opposisjonen har en opplevelse av at det ikke er tilstrekkelig åpenhet, ved at de ikke får informasjon på samme tid eller lik tilgang. Han mente at flertallet beveger seg inn i feltet med tettere sammenveving ved at de har faste møter inn i administrasjonen, og at det nærmer seg «litt sånn parlamentariske tilstander», og at det derved har skjedd en utvikling som utfordrer modellen. Det kan også bli et formelt problem for rådmannen, dersom opposisjonen kan dokumentere at man ikke har ivaretatt åpenhetskravet. Han mener det blir mer krevende å være byråkrat når man utfordrer modellen, siden det kan bli uklarhet omkring ansvarsforholdene. Etter hans vurdering er det «farlig» å danne andre arenaer med snev av beslutningsstruktur enn de som ligger i det formelle systemet, og hvor opposisjonen ikke har tilgang til den informasjon som danner grunnlaget. Dette er enklere i parlamentarismen; da er opposisjonen satt på sidelinja, i realiteten helt til beslutningen er gjort.

Det beskrives at det er viktig med etterrettelighet og åpenhet for å sikre godt forhold til opposisjon og opposisjonsleder. Hvis dette er konfliktfylt, så er det rådmannen som får problemer.

Vi oppfatter at den ene administrative lederen har noe selvmotsigende synspunkter. Han er opptatt av tett dialog med politikere på et tidlig stadium for å avstemme rådmannens innstilling med politikken, og ikke legge frem for mange saker hvor vedtak blir forskjellig fra innstillingen. Dette går i retning av større vekt på lojalitet enn faglig nøytralitet (Dahl Jacobsen, 2008 s. 3). Samtidig er han opptatt av åpenhet og god involvering for å sikre robuste beslutninger over tid, og at beslutningene tas i de formelle fora. Dette idealet kan settes under press dersom politiske styringssignaler synliggjøres og vektlegges sterkt tidlig i prosessen. Dette viser hvor motsetningsfylt og fylt av dilemmaer samhandlingsrommet er.

5.2.3 Fylke B politikere

Politikerne i den parlamentariske modellen beskriver at det i forberedelse av saker er noen klare føringer for hvordan man angriper sakskomplekset i deres system, og det forventes å være ut fra et politisk ståsted ved å berede grunnen for politikken. De forklarer at dette er føringer som ligger i parlamentarismen som modell.

Samtidig uttrykker de et klart krav til et «objektivt og godt saksgrunnlag for å håndtere saken videre», og at administrasjonen skal passe på lover og regler. Det kan fremstå som en grad av motsigelse i dette at de både forventer at saken skal angripes ut fra et politisk ståsted, og at de vil ha et objektivt saksgrunnlag.

Politikerne i parlamentarisk modell peker på at de har rådmannens funksjon, noe som gir større muligheter for politisk initiativ. Bla. sies det at bestillinger kan være noe mer politisk i utgangspunktet, enn hvor en fylkesrådmann skal legge fram en sak for politisk behandling.

Men jeg føler at administrasjonen når den får et oppdrag så vet de hva som er den politiske... det er jo erklæringer og forskjellige dokumenter som ligger til grunn, men at man kommer fram med hva som er eventuelt betenkeligheter med det, men det går an å forene og ha den politiske styringsmodellen der du har muligheter for politisk

initiativ samtidig som du ivaretar dette med at administrasjonen skal komme med sine innvendinger, men det er litt klarere hvor det politiske vil, muligens, i et sånt system.

Politisk nivå vil at alle sider av en sak blir belyst, men samtidig forventer de at sakene som kommer har politikken tydelig i seg, i og med det er fylkesrådet som skal legge fram. De mener også at det er på sin plass at noen sier fra der en er i ferd med å endre noe og reflekterer overfor politikerne hva som blir konsekvensen av den beslutningen, for det er ikke sikkert at de selv kjenner nok til det.

Parlamentarismen som modell blir gjerne kritisert for at den medfører et lukket system hva gjelder offentlighet rundt saker til politisk behandling. Opposisjonen er rimelig klare på at det er en forskjell mellom modellene på dette punktet, og at det er problematisk. Problemet beskrives primært å være at opposisjonen ikke vet noe om hva som foregår mellom administrativt nivå og fylkesrådet, dvs. de kjenner ikke administrasjonens faglige syn i sakene. Opposisjonen, og allmenheten for øvrig, får heller ikke innsyn i fylkesrådets drøftingsmøter, og disse forholdene gjør at de i sum mener det gis for lite innsyn i denne modellen. Siden drøftingsmøtene ikke er åpne er heller ikke pressen til stede, noe som også kan gjøre pressen generelt mindre interessert i fylkeskommunen ved at de ikke kan referere fra politiske diskusjoner før beslutningene i realiteten er tatt.

Politikere fra posisjon er imidlertid noe mer usikre på hvor mye mer lukket det i praksis er kontra i en formannskapsmodell. I en formannskapsmodell vil rådmannen ha jobbet med en sak og også utredet mye før den blir lagt ut for offentligheten. *«Vi sitter på bakgrunn av et flertall i fylket som ville ha oss, da representerer vi demokratiet, sånn sett er det vel så mye demokrati i vår modell som formannskapsmodell.»*, er et utsagn fra en fylkesråd om dette.

Posisjonen mener følgelig dette fungerer fint, mens opposisjonen er misfornøyd og mener det hele er for lukket. Dette er i tråd med velkjente synspunkter og beskrevet i bla. Saxi (Saxi, Bukve, Gjertsen, Gustavsen, Langeland, 2014). Opposisjonen er generelt også misfornøyd med at de får for få saker til behandling i fylkestinget, og mener at flere av sakene som fylkesrådet behandler med fordel kunne vært prioritert fremlagt for fylkestinget for politisk diskusjon. Dette er en vanlig kritikk mot den parlamentariske styringsmodellen, og kan blant annet beskrives som konsekvensen av maktkonsentrasjonen som ligger innebygget i den.

Posisjonspolitikerne i parlamentarisk modell oppfatter ikke at administrasjonen går for langt i relasjon til det de mener er grensen mellom politikk og administrasjon. Informanten fra opposisjonen beskriver imidlertid ikke bare gråsoner, men at politikere går langt inn i det som er administrasjonens oppgaver. *«Jeg er helt sikker på at byråkratene ikke har det handlingsrommet de skal ha. Det er umulig å få dem til å si det, men det er nok mitt sterke inntrykk, sånn som det fungerer.»* Opposisjonen mener dette også synliggjøres ut fra det som kommer fram i pressen, ved at det helst er fylkesrådet som uttaler seg også om administrative saker.

Det beskrives fra politikere i parlamentarisk modell generelt sett lite bekymring for eller problematisering av hvorvidt saker blir belyst godt og objektivt nok. De er opptatt av at sakene skal ha «politikken i seg» allerede fra starten av saksutredningsfasen. De sier samtidig at styringsformen er komplisert, og at de som kritiserer den kanskje ikke har tilstrekkelig innsikt og ikke har satt seg nok inn i hvordan den fungerer i praksis. De sier at også folk fra egne partier synes det er et problem med samrøre mellom administrasjon og politikk. *«Skillene er ikke tydelige og klare, og det flyter jo sammen. Og det flyter nok mer sammen hos oss enn i en formannskapsmodell, selv om det er vidt spekter av formannskapsmodeller og»,* som en av dem uttrykte det.

En av de sentrale politikere mente likevel at det er delegert for lite myndighet til administrasjonen, og at fagsjefene ikke får vært tilstrekkelig operative. Dette var imidlertid ikke en uttrykt holdning fra resterende politisk nivå. Det later til å være ulikheter i hvordan informantene ser på hvordan administrasjonens rolle bør være.

5.2.4 Fylke B administrasjon

Det uttrykkes fra byråkratene i parlamentarisk modell at det er viktig at sakene skal være så bredt og godt opplyst at fallgruver kommer fram, og at de forskjellige alternativene og medfølgende konsekvenser beskrives. Administrasjonens jobb er å legge frem en faglig vurdering i en sak, for og mot. De gir uttrykk for at det er tilstrekkelig tillit mellom aktørene til å påpeke mulig uheldige konsekvenser av en politisk ønsket retning.

Samtidig fremkommer det klart at også byråkratene mener at det er viktig og riktig at de politiske styringssignalene i sakene blir gitt tidlig; uttrykt bla. på denne måten: *«jeg mener det*

blir for dårlig tid til å kommunisere ordentlig om saker som kan være vanskelige, eller som det er viktig å ha politisk signal på.».

De vurderte likevel at dette kan være problematisk sett opp mot den faglige uavhengigheten, og det ble hevdet at det er lettere i formannskapsmodellen å nå fram med de faglige synspunktene i saker der det kan være mye politikk. De poengterte at du ikke skal drive politikk som byråkrat, og at saken må fremmes ut fra en faglig forankring selv når det leveres noe «på bestilling.» En av lederne poengterte at de må stå for saken som er skrevet uansett hvilket regime som er i flertall. Han sier også at det er et dilemma, at det kan være vanskelig å få skrevet saker som konkluderer annerledes enn det eksisterende politiske styre vil ha. Byråkratene sier følgelig både at de ønsker politisk avklaring tidlig i prosessen, samtidig som de sier det kan være vanskelig å nå fram med faglige synspunkter i saker med politisk interesse. Det ligger en slags dobbelthet i dette.

En faktor som særlig beskrives som problematisk er den delen av saksutredningen som heter «fylkesrådets vurdering». Fagavdelingene skriver hele saken, inkludert denne vurderingsdelen. *«Da kommer vi i grensesjiktet hvor vi må tilpasse det sittende regime. ... Men den faglige vurderingen som ligger bak bør være så lik som mulig uansett. Vi går runder på hvordan oppsettet skal være med fylkesråden.».*

Det beskrives at det ikke oppleves problematisk i flertallet av saker, men at politisk nivå i enkelte saker burde «legge på politikken selv», dvs. at vurderingen og konklusjonen ble formulert av politisk nivå ved politisk rådgiver. Da ville det fremgå tydeligere hva som er utredning på det faglige, og hva som er den politiske helhetsvurderingen. Det er noe ulikheter i hvordan administrasjonen omtaler dette forholdet. Noen er mer skeptiske til hvordan den faglige uavhengigheten settes under press i systemet, men det er også synspunkter på at det er tilstrekkelig takhøyde.

Det kan naturligvis problematiseres hvor faget slutter og hvor politikken begynner;

Det er gråsoner, og vi trår inn i hverandres bed, og så er det viktig at vi er bevisst på at det skjer og det gjør vi faktisk. Vi bør rykke litt tilbake og si, vi må holde oss til faget. ... Innenfor enkelte områder, og særlig i saker som blir politisk enten veldig store

eller av en høy konfliktgrad, da ser vi at utenverdenen henvender seg rett til topps med en gang. Til det politiske nivået. Da er det klart at når de får en sånn sak i fanget er de nødt til å gjøre noe. Da er det vi blir prøvd på forholdet politikk og administrasjon i forhold til å løse det på en god måte der vi klarer å framstå med en entydig og helhetlig mening om saken, og det kan være ofte viktig, da blir det en diskusjon, burde fylkesråden tatt den saken eller burde vedkommende bare overlatt det til administrasjon.

Ut fra formuleringen «klarer å framstå med en entydig og helhetlig mening om saken», forstår vi at det er et poeng at administrativt og politisk nivå skal fremstå som enige. I praksis vil det innebære at administrativt nivå må tilpasse seg fylkesrådet ved uenighet. Dette er i realiteten det samme som opposisjonen kritiserer modellen for; at offentligheten ikke får tilgang til administrasjonens vurdering i en sak. Dahl Jacobsen poengterer at det til enhver tid vil være av interesse både for opposisjonen og opinionen å få kunnskap til hva fagfolkene standpunkt er i en sak (2008, s. 7).

Informantene ble forespurt om politisk nivå går for langt inn i administrasjonens arbeid, eller motsatt. Enkelte startet med å beskrive hvorvidt administrasjonen går for langt inn i det politiske, ved at notater og saker «tillegges egne meninger». *«Det er greit nok alt som du kan si at det står i loven skal gjøres sånn, men ... så kommer vi til et punkt der vi begynner å synse, og med en gang vi gjør det har vi begynt å tillegge egne meninger, vi trenger ikke kalle det politikk, men egne meninger, holdninger i tillegg til faget.»*

Det sies at det er større risiko for at politikerne går for langt inn på administrasjonens område dersom de selv kan fagområdet veldig godt.

Det er stor enighet om at det er viktig med ryddighet på den måten at alle «følger linja», f.eks. på den måten at en fylkesråd ikke kan gå direkte til saksbehandler og pålegge vedkommende noe. Da kortslutter man hele systemet, samtidig som lederen fortsatt sitter med ansvaret. Det uttrykkes fra noen at det har blitt et klarere skille nå mellom politikk og administrasjon enn hva det var. Samtidig går politikerne fortsatt inn i en del «driftssaker», tydelig forstått som saker som i utgangspunktet ligger innenfor det teknisk, administrative området. Denne type saker er i teorien definert som administrasjonens oppgave, ved at administrasjonen skal bruke de fastsatte regler på de praktiske situasjoner som oppstår (Jacobsen, 1997 s. 20).

Det etterlyses relativt entydig fra byråkratene en bedre prosess og tettere kontakt med fylkesrådet, særlig i drøfting av sakene som administrasjonen har lagt frem som oppfattes som «veldig politiske». En av lederne formulerte det slik:

Jeg synes vi kunne vært mer i fylkesrådet. Når saker skal forberedes, legge grunnlag for en sak, skulle jeg ønske det. Det handler også om å høre diskusjonen som går, det er noe med hvordan vi slutfører en sak, eller vi gjør ferdig en sak, for vi hører i en diskusjon hva om rører seg, hva er viktig, hva er ikke viktig. Jeg skulle ønske at vi hadde hørt diskusjonen, i stedet for at x må sende ut alle mailer etterpå og fortelle hva som er blitt sagt.

Saxi beskriver nettopp hvordan innføring av parlamentarisme «resulterer i at fylkespolitikere har mindre kontakt med både aktører i sentraladministrasjonen og de fylkeskommunale institusjonene.» (2014, s. 95).

Oppsummert mener administrasjonen at det burde vært en tettere kopling, fordi informasjon og nyanser forsvinner på veien noe som skaper misforståelser og forsinkelser i systemet. Men hele dette synspunktet bunner også i at det i modellen ligger en mulighet og forventning om politisk signal og styring i tidlig fase.

5.3 Hypotese 3 - Administrasjonen oppleves å ha større handlingsrom i samhandling med politisk nivå i formannskapsmodellen.

Basert på Jacobsen er det lite forskning hittil på hvilken betydning politiske variabler har på forholdet mellom politikk og administrasjon (Jacobsen, 1997, s. 96). Han beskriver at arbeidsdelingen mellom politisk og administrativt nivå ikke er statisk, men vil variere ut fra situasjonen (Jacobsen, 1997, s. 82). Hvor langt politikere beveger seg inn i administrative saker, og motsatt, vil derfor variere. Når disse forskjellene skal forklares, har det vært pekt på ulike faktorer, bla. hvordan byråkraten selv definerer sin rolle og hvilken posisjon man har. Desto høyere stillingsnivå, jo mer involvert er byråkraten i politikken. Dette er en faktor som man bør ha i mente når det gjelder vår undersøkelse, siden våre informanter fra

administrasjonen alle var ledere på høyt nivå og følgelig definerte sin rolle mot politisk nivå på den bakgrunn.

Som Jacobsen skriver, kan også organiseringen av det politiske nivået ha betydning for forholdet mellom politikk og administrasjon. En slik organisasjonsmessig faktor er selvfølgelig politisk styringsmodell; formannskapsmodell versus parlamentarisme. Det er vist, bla. av Saxi, hvordan den parlamentariske modellen fører til maktkonsentrasjon hos fylkesrådet (Saxi et al, 2014, s. 98). Samtidig medfører modellen behov for tett kontakt mellom de politiske og administrative enhetene, noe som kan bidra til at skillet mellom politikk og administrasjon blir mindre tydelig fordi man gjennom denne samhandlingen etter hvert tenker mer likt. En måte å unngå en slik sektorisering på tvers av politisk og administrativt nivå, er å unngå at organiseringen på politisk og administrativt nivå er lik når det gjelder fagområdene (f.eks. at en fylkesråd sitt ansvarsområde går utover ansvaret for en enkelt fagenhet). Poenget her er at administrasjonens innflytelse i en viss grad er situasjonsbestemt, og at en av faktorene som har betydning er politisk styringsmodell. Vår hypotese er at administrasjonens innflytelse og handlingsrom i samhandling med politisk nivå er større i formannskapsmodellen.

Etter kommuneloven har rådmannen innstillingsmyndigheten til politiske organer i formannskapsmodellen, mens denne i parlamentarisk modell ligger hos fylkesrådet. Dette kan i seg selv gi en annen forventning til hvor langt administrativt nivå skal gå i de to modellene. Siden fylkesrådet etter loven har rådmannsfunksjon, tilsier dette tidligere og tettere involvering med administrativt nivå. Vår hypotese er at dette medfører at også det generelle handlingsrommet for administrasjonen av alle parter forventes, og også oppleves, å være videre i formannskapsmodellen.

Ved å ha innstillingsmyndigheten sitter administrasjonen formelt med makten over saken lenger enn i parlamentarisk modell. Det kan bety at administrasjonen går lenger over mot politisk nivå enn i den andre modellen, jf. begrepet «rådmannsveldet» som har vært brukt for å beskrive en modell hvor politikerne har abdisert eller driver «sandpåstrøing» og byråkratene tatt den reelle makten. Hvis byråkraten i for stor grad setter dagsorden, kan det også sies at han i større grad blir politiker. Dette er det naturlig å se for seg i større grad kan skje i formannskapsmodellen, og var et av temaene som informantene våre ble bedt om å reflektere rundt.

Som beskrevet i teorigjennomgangen er det ikke mulig å hevde hverken at politikk og administrasjon utgjør to ulike sfærer med et klart skille (slik Weber beskrev i sin idealmødel) eller at det flyter helt inn i hverandre. Utgangspunktet er at skillet mellom politikk og administrasjon er flytende og dynamisk, slik Jacobsen oppsummerer bildet ut fra nyere forskning (1997, s. 54).

Beskrivelsen av «byråkratiets diktatur», uttrykt fra Weber og senere liberale økonomer, har liten støtte i empiriske studier. Det ser imidlertid ut som det er grunnlag for å hevde, sier Jacobsen, «at administrasjonen har økt sin politiske innflytelse, og at administratorer i stadig større grad beveger seg på den politiske banehalvdel» (1997, s. 59). Dette har blant annet bakgrunn i at skjønnsutøvelsen har økt, og derved det som kan beskrives som den politiske innflytelsen.

Det kan følgelig oppsummeres at forventningene har endret seg. Spørsmålet for oss blir da om denne endrede forventningen som beskrives i teorien, gir seg utslag i begge styringsmodellene, eller om forventningene/kravene er ulike. Er det ulikheter mellom styringsmodellene i hvor stort handlingsrom administrasjonen forventes og oppleves å ha?

Vi fant gjennom vår undersøkelse at hypotesen om at handlingsrommet for administrasjonen oppleves å være større i formannskapsmodellen i stor grad ble bekreftet, selv om bildet ikke er helt entydig.

5.3.1 Fylke A politikere

Flere politikere er opptatt av at man må kunne snakke sammen mellom politisk og administrativt nivå og kunne oppdatere hverandre. Det er viktig å ha tillit til at man kan snakke om ting uten annet enn for å ha det i bakhodet, dvs. at politikere får informasjon fra byråkraten for å være forberedt. Det beskrives fra de politiske informantene at det har utviklet seg et tettere forhold og bedre informasjonsutveksling enn hva det var tidligere.

Administrasjonen legger også innimellom frem det som beskrives som «veivalgsaker» for politikere. Dersom administratorer og politikere over tid lærer hverandre å kjenne gjennom dialog, kan dette også medføre at partene blir tryggere på hverandre og tolker hverandres signaler bedre og tilliten mellom partene vil øke (Jacobsen, 1997, s. 92).

En av politikerne mente at rollekonflikten er større hos dem enn i en parlamentarisk modell, fordi i sistnevnte modell er grenseoppgangen mot politikkområdet gjort tydeligere. Det legges fra politikerne vekt på hvor viktig det er at administrasjonen forstår hvordan politikere blir «fanget»; de må kunne diskutere uten å ha blitt bundet opp til bestemte løsninger.

Det legges fra mange vekt på viktigheten av en åpen dialog med god rolleforståelse mellom nivåene, hvor administrasjonen også forstår det politiske landskapet. Politikeren kan ikke styre innholdet i saksfremlegget fra rådmannen, «men jeg kan si noe om hvordan jeg vil legge opp til å behandle den i hovedutvalget mitt.», som en politiker uttrykte det. Det sies videre at dette er en tilbakemelding som det oppleves at administrasjonen også ønsker. Det legges i tillegg vekt på viktigheten av uformell dialog. Linja går gjennom rådmannen, men det uttales at det i hverdagen kreves en større fleksibilitet i systemet, som gjør at man må forholde seg og snakke sammen på et annet nivå enn bare via den linja.

Det er personavhengig og man må ha sosiale ferdigheter også, for å kunne snakke og forholde seg til hverandre på en litt ryddig måte. Det at man møtes og man har en åpen tone når man snakker sammen og har en fortrolighet og tillit i at man blir informert om ting som skjer og ting framover, og kan gi hverandre noen synspunkt på ting, det tror jeg er fornuftig, men det må ikke bli for tette bånd. Man skal ha en distanse slik at man kan ta de litt upopulære avgjørelsene,

er en politikers uttalelse.

Politikerne er opptatt av at de er avhengig av å fatte vedtak for å utøve instruksjonsmyndighet. Beslutninger må tas gjennom vedtak eller kollegiale organer; altså hovedutvalg, fylkesutvalg, fylkesting. Dette gjør at rådmannen står veldig sentralt og at alt må gjennom ham. De beskriver likevel at det i praksis fungerer mer smidig enn som så.

Noen av politikerne i formannskapsmodellen betonte at de savnet instruksjonsmyndigheten som politisk nivå har i parlamentarismen. Samtidig mente de at denne myndigheten medførte at saksutredningene blir mer styrt av det politiske målet, og at det nok er en utfordring for de som jobber i et sånt system. De reflekterte også rundt at det gir en type konflikt at

administrasjonens jobb er å være langsiktig, mens politikerne har kortsiktig horisont. Det medfører en ulik logikk i måten å jobbe på (Jacobsen, 1997, s. 60).

Politikerne er samstemte i at de har stor tillit til administrasjonen, og posisjonspolitikere ønsker å bygge opp under fagfolkene totalt sett. De ønsker å bidra til stolthet i organisasjonen. Det beskrives likeså at det er viktig at begge parter respekterer at de ikke alltid vinner frem med sine standpunkter. Det formuleres som at *«vi skal vel spille hverandre gode, og det gjelder begge veier. Vi politikere er ikke alltid klare i våre signaler heller, så det kreves en viss evne til å tolke vedtak og, på en positiv måte. Og bidra til at det vi måtte vedta faktisk blir gjennomført innenfor den intensjon det har.»*.

Politikerne i formannskapsmodellen gir jevnt over uttrykk for at samhandlingen fungerer godt. Tillit og kommunikasjon beskrives av alle som nøkkelen til god samhandling. Jacobsen beskriver også hvordan byråkratene er avhengig av tillit hos politisk nivå for å kunne ha nødvendig handlingsrom (Jacobsen, 1997, s. 111). Ingen av informantene fra politisk nivå i formannskapsmodellen uttrykker at det er en for tett kobling mellom nivåene. Det beskrives et ønske om at administrasjonen utviser større nysgjerrighet overfor politisk nivå, f.eks. ved å være mer til stede i møtene i de politiske organene. Flere beskriver det som viktig for samhandlingen at det skjer læring og skapes forståelse for hverandres måte å jobbe på. For å få det til kreves det kontakt med andre enn rådmannen, noe de derfor mente var nødvendig.

Politikerne var meget opptatt av at administrasjonen i samhandlingen med politisk nivå måtte skjønne den politiske logikken. Dette ble uttrykt f.eks. som at når en politiker har avtalt en samtale med en journalist er det det viktigste der og da, og at administrasjonen må legge alt annet til side for å skaffe til veie det som er nødvendig i den sammenheng.

5.3.2 Fylke A administrasjon

Når byråkratene i formannskapsmodellen beskriver sitt syn på forventningene til byråkraten, understrekes det at sistnevnte også skal bidra til å utvikle politikerrollen. De beskriver det som viktig at når administrasjonen server politikere, så er det ikke bare å utrede det politikerne ser selv. Det innebærer også å gjøre dette på en måte som legger til rette for utvikling av politikkområdene, ved å sette saker inn i en større sammenheng og gi dem perspektiver de kanskje ikke har tenkt på. På denne måte vil administrasjonen opptre aktivt-

lojalt og bistå i arbeidet med å fremme politiske ideer og interesser (Dahl Jacobsen, 2008, s. 6). Samtidig understreker informantene at dette må skje i prosess. Dersom administratorene begynner å improvisere fritt, så vil det skape usikkerhet blant politikerne. Administrasjonen må utvise forsiktighet. Det fremheves at det påhviler mye ansvar på dem for å få til samhandling. Tillit er også her et nøkkelbegrep som fremheves som helt nødvendig i relasjonen.

Å tenke kreativt fra en administrasjon, men samtidig sørge for at det skjer i samvirke med det politiske liv, beskrives som veldig viktig. Det man gjør må også løpende forankres hos politikerne. Selve prosessen blir følgelig viktig for å lykkes med saksgangen. Det er ikke bare å levere saker, men det er å lage prosess hvor politikerne får anledning til å involvere seg. Det beskrives som en fordel i denne sammenheng at det er flere heltidspolitikere, for de har tid og anledning til å involvere seg. *«Så det å lage type møteplasser hvor du kan få diskutert sakene, sette de på kartet, få en uformell diskusjon, men uten at de da settes i beslutningsmodus, tror jeg er veldig riktig»*, som en av byråkratene uttalte det. Det uttrykkes i forlengelsen av dette skepsis fra de fleste byråkrater til arbeids- og styringsgrupper med politisk deltagelse, fordi politikerne da lett kan bondefanges og låses til et standpunkt før saken kommer til politisk drøfting og behandling. Poenget blir derfor å få til faglige diskusjoner i forkant uten at de settes i beslutningsmodus.

Blant byråkratene i formannskapsmodellen kom det klart frem at de var opptatt av at fagfolkene sitter på kompetanse på sine områder som det er viktig at offentligheten får kjennskap til. Det påhviler et ansvar på byråkratiet å bidra til «den offentlige kunnskap». Som en av informantene uttrykte det, så har de en rolle med *«å stille kompetansen vår til rådighet for den offentlige diskurs, uten at det går på bekostning av at politikerne føler at de har beslutningsrollen og setter agenda.»* Vedkommende beskriver at han før var veldig opptatt av at det er politikerne som skal være i det offentlige rom (dialog borger-politiker), men over tid har endret noe oppfatning på dette fordi det er viktig å få helhetlige betraktninger og kunnskap frem uten en politisk agenda. Han har derimot ingen tro på at slike betraktninger om byråkrats rolle vil nå frem i et parlamentarisk system. Denne antagelsen støttes av Saxi, som viser at ved innføring av parlamentarisme blir politikerne langt mer synlige og administrative ledere mer anonyme i mediene (Saxi et al, 2014 s. 23).

Særlig den ene informanten er tydelig på at politikerne generelt sett har blitt mer «byråkratisert», ved at de blant annet har tapt de store politiske målsettingene av syne. «*De vikler seg inn i en slags byråkratisk tenkeform. Og f.eks. skole – lite politisk handlingsrom. Så når oppgavene blir for få, så påvirker det politikerne til å gå inn i administrasjonen. Gjelder uavhengig av modell. Blir også en driver for mer byråkrati. Ikke det som fremmer samhandling.*». Vi tolker dette som en vurdering av at politikerne har sklidd mer over på administrasjonens banehalvdel. De involverer seg i større grad i det som tidligere har vært definert eller forstått som administrative oppgaver av mer faglig-teknisk karakter. Informanten mener at en av grunnene til at denne forskyvningen har skjedd er at noen fagområder (som f.eks. skole) er gjennomregulert og derfor gir lite rom for politisk skjønn, og at oppgavene totalt sett i fylkeskommunen i tillegg har blitt for få. Pga. det sistnevnte vil de mange heltidspolitikerne da bevege seg inn på byråkratenes bane for å «fylle tida».

Byråkratene i formannskapsmodellen mener at politikken også har endret seg på bakgrunn av den rolle mediene spiller nå. En av dem sier det slik:

Politikken blir da mer på lag med media, på en måte. Og media har kortsiktighet. Mens forvaltningen hele tiden jobber veldig langsiktig, og det oppstår jo ofte konflikter i det, fordi uttalelser i media på kortsiktig grunnlag vil jo i neste omgang møte administrasjonen i en eller annen form. Det kan jo være litt slitsomt. Det som er litt synd med det er kanskje at politikken, som skulle være langsiktig eller samfunnsendrende og verdibasert, blir kortsiktig, ad hoc og oppmerksomhetsorientert. Så politikken i seg selv har jo et lite problem oppi det der. Jeg er ikke sikker på om styringsmodellen har så mye å si. Begge modellene er preget av dette. Disse ad hoc medieoppspillene politisk kan være vanskelig for administrasjonen å forholde seg til.

I sum mener han at administrasjonen har fått mindre spillerom enn før, og at rommet nå har blitt for smalt. Byråkratenes rolle gjøres tydeligere og enklere dersom politikeren har tydelige mål og en tydelig retning, og gir politiske verdisignaler. Han mener imidlertid at det er stadig færre folkevalgte som gjør nettopp det, som har en visjon om å endre samfunnet. Han sier:

Det farger oss i den forstand at det vokser frem noen kommunikasjonsarenaer som rådmannen på en måte må bevege seg i, et landskap som blir litt mer minelagt, på en måte. Men formelt sett er det fortsatt formannskapsmodellen. Rådmannen må

manøvrere og forankre hele tiden, sikre det. Sikre at ting er kjent og forankret, og sikre at politikerne har fått mulighet til å gå på banen. Så ikke de må lese om det i avisa, for da får vi et problem. Å ta fra dem oppmerksomheten er et problem i seg selv.

Dette er i overensstemmelse med de funn som Saxi beskriver (Saxi et al 2014), ved at bildet av fylkeskommunen politiseres; politikerne blir langt mer synlige og administrative ledere får redusert oppmerksomhet.

Kommunikasjonen mellom politikerne og administrasjonen er sentralt for samhandlingsklima, og alle vi snakket med var opptatt av dette. Ved en ansent kommunikasjon, kommer politikerne «oppi» administrasjonen og skaper utfordringer. Tillit, trygghet og forutsigbarhet som kulturfaktor i systemet betyr mye. Når det er et godt klima og god relasjon mellom ordfører og rådmann, så har det stor betydning for hvordan resten av systemet fungerer.

Den ene informanten forteller:

Det fører imidlertid til at rådmannen i langt større grad må bruke mye mer tid med ordføreren, fordi relasjonselementet og vite liksom hvor i landskapet man er, det får mye større betydning. Hvis det er god tillit og på en måte at det er en organisasjon som er frisk og sunn, så går jo det her greit. Er det angst og preget av -, så påvirker det. Men det er jo egentlig, slike ting kan det jo være i begge modellene. Men jeg tror formannskapsmodellen er ekstra sårbar hvis det blir tillitsbrudd mellom ordfører og rådmann. I parlamentarismen så er jo den politiske styringa tvers gjennom, så der er det mer det du er inne på som går på lojalitet, kanskje, som kan bli utfordringen. For det ideelle er jo at man kan oppebære den uavhengigheten som saksbehandler og samtidig ha en kultur som går på at det er trygt, det kan man trygt være, for det forstår politikeren. Men at også da administrasjonen i neste omgang forholder seg til det valget politikerne gjør. Om en vil bruke det, men da har du i hvert fall gjort plikten din som byråkrat. Men den største endringen ligger på det innovative området, at administrasjonen bør være premissleverandør mere enn kanskje jeg føler at vi har rom til i dag, for å si det sånn. Og derved er det noe som kanskje tapes. Både i forhold til idetilfanget, utviklingen, resultatet.

Denne informanten sier altså at handlingsrommet har blitt mindre i deres formannskapsmodell. Hans refleksjon er også at modellen antas å være mer sårbar ved tillitsbrudd ordfører/rådmann, og at i parlamentarismen er det mer lojaliteten som kan bli utfordrende.

Alle informantene i vår undersøkelse er samstemte i at administrasjonen skal og må initiere saker til politisk behandling. Dette begrunnes særlig med at det er administrasjonen som ut fra sin fagekspertise har ansvar for å melde fra når de ser behov for avklaringer eller det av andre grunner er nødvendig med en beslutning på politisk nivå. Det beskrives at det handler om å finne en fungerende praksis som innebærer initiativ fra både politisk og administrativt nivå, og at det er vanskelig å finne en perfekt balanse. Ved at byråkraten forventes å initiere saker, aksepteres det også at han har en politisk rolle (Jacobsen, 1997, s. 37). Politikerne beskriver også at administrasjonen bør være litt tykkhudet og kunne avvise saker som bare skapes av ytre press, noe de også sier at administrasjonen gjør.

Opposisjonen i formannskapsmodellen mener imidlertid det har sklidd litt ut når det kommer til å initiere saker. Det fremholdes at det har utviklet seg en politisk kultur hvor politiske bestillinger på saker nesten aldri forekommer, men hvor administrasjonen i for stor grad setter dagsorden. Opposisjonen oppfatter det som «parlamentarisme light». De hevder at alle politikere/partier ikke behandles likt, opposisjonen er hektet av daglig drift og får ikke samme informasjon.

Administrasjonen i formannskapsmodellen beskriver at de har et samfunnsansvar når det gjelder offentlighetens behov for informasjon om det som forvaltningen jobber med. De er enige om at det politiske livet er veldig styrt av media. Det er mediene som oppleves å sette dagsorden, og politisk nivå responderer i stor grad på det mediene til enhver tid er opptatt av. Det forsterker at politikerne arbeider under en meget kortsiktig horisont, og at oppmerksomheten blir ad hoc-preget. Det var tidligere mye større rom for å ta initiativet i administrasjonen enn det er i deres modell i dag. De mener den grensen har flyttet seg. Pga. mediebildet blir oppmerksomhet det viktigste. Som en byråkrat sa; «*For 30 år siden ville jeg svart klart at det var administrasjonen som satte dagsorden. Det er mer følsomt nå, pga. mediene.*».

De er også samstemte i at det går noe tapt ved at ikke den kompetansen som fins i forvaltningen blir brukt mer til å initiere og ta tak i saker. Samtidig understreker de at det er et selvstendig ansvar for byråkraten å ta initiativ ut fra kompetanse og faglighet som i neste omgang blir politikk. *«En god byråkrat skal jo ikke bare følge ordre og sitte å vente på at det besluttes noe. Det skal også være en utviklingsorientering som skal være med på å bidra til å spenne opp handlingsrommet for hva som er mulig å gjøre. Tenke kreativt og samvirke med det politiske liv.»*

De samme byråkratene poengterte at det snart er bare forskere igjen som har muligheten til å gå ut med faglige syn, men at forvaltningen også har et ansvar for å bistå med sin kompetanse for å gi politikerne perspektiver for utvikling av ny politikk. *«Vi skal ikke bare svare på det de ber om, det de ber oss utrede, men i det ha perspektiver til å huske at vi skal utvikle ny politikk og»*, som en sa. De formulerte det som at borgerperspektivet må ivaretas, ikke bare bruker-/konsumentperspektivet. Politikerne blir preget av dialogen med innbyggerne, og å svare opp brukerperspektivet. Det kan skape kortsiktige perspektiver på hva administrasjonen bes om å utrede, og administrasjonen selv har et ansvar for å demme opp for dette.

Det er samstemthet om at administrasjonen bør være tilstede på eksterne arenaer for å fange opp signaler, lytte og få med seg hva som skjer i samfunnet rundt. De kan imidlertid ikke på disse arenaene gi signaler om fylkeskommunens ståsted dersom det ikke er politisk forankret, men alle informantene sier at dette heller ikke er noe problem.

Byråkratene i formannskapsmodellen er følgelig ikke helt enige når det kommer til hvilket handlingsrom de har. En mener administrasjonen bør være langt fremme med hensyn til samhandling med politisk nivå og at det fungerer. En annen er skeptisk, og mener politikere går for langt for tidlig, at de er kortsiktige, at administrasjonen har lite handlingsrom mv. Politikere er kortsiktige og mediastyrt. En tredje er «i sklisonen», politikere kommer inn i prosessen så tidlig som mulig, da vil de bli hørt, og administrasjonen legger frem «riktige» saker som blir vedtatt. Når det blir for mye bestilling mot en bestemt løsning før de faglige avveiningene er gjort og alternativer skissert så må rådmannen imidlertid være på vakt, som det ble uttrykt.

5.3.3 Fylke B politikere

Administrasjonen må angripe sakskomplekset fra et politisk nivå, og berede grunnen for politikken. Selvsagt si ifra hvis det bryter lover og regler, alt annet vil være illojalt.

Denne uttalelsen fra en posisjonspolitiker i fylkeskommunen med parlamentarisk modell viser nokså klart hvordan det administrative handlingsrommet forstås av politisk nivå i den organisasjonen. Spenningen mot administrasjonens faglige nøytralitet vil her kunne bli sterk. At byråkraten er den som faglig sett er best kvalifisert til å utrede og iverksette politiske vedtak er grunnleggende i Webers byråkratiske idealmodell (Jacobsen, 1997, s. 21). Informantens uttalelse er derved ikke i tråd med dette.

Holdningen understøttes av en uttalelse fra en av de andre politikerne i samme styringsmodell: *«Hvis administrasjonen får tilbake et annet vedtak enn de hadde tenkt seg, bør de vel tenke igjennom om saken var god nok, saksfremlegg og fremstillingen, gå litt inn i seg selv»*. Dette kan forstås som at administrasjonen må ta inn over seg politikken. Samtidig forventes det at den faglige nøytralitet ivaretas; *«viktig at byråkraten opptrer og gjennomfører de signaler vi gir, men de bør samtidig holde den faglige fanen høyt, de skal ikke være politiske nikkedukker.»*. En tredje politiker har en noe annen tilnærming, som muligens er å forstå som litt i motstrid med de øvrige: *«Jeg opplever at administrasjonen gir meg mye motstand og det er bra. Det ønsker jeg å få.»*

Alle politikerne i parlamentarismen sier at administrasjonen er veldig ryddige i forhold til linja si (grenseoppgang).

Når det gjelder temaet samhandling uttaler en av politikerne seg slik; *«Det er rom for å få fram faglige innvendinger for de som behandler sakene. Og så er det selvsagt sånn at det blir jo da en vurdering innafor hva vi egentlig ønsker å oppnå, hvor alvorlig eller hva som ligger i det faglige innspillet.»*. Vi tolker dette utsagnet dithen, også relatert til de foregående uttalelsene, at «det skal noe til» for at det skal kunne fremmes faglige «innvendinger». Denne forståelsen utdypes ytterligere;

Men jeg føler at administrasjonen når den får et oppdrag så vet de hva som er den politiske... det er jo erklæringer og forskjellige dokumenter som ligger til grunn, men

at man kommer fram med hva som er eventuelt betenkeligheter med det, men det går an å forene og ha den politiske styringsmodellen der du har muligheter for politisk initiativ samtidig som du ivaretar dette med at administrasjonen skal komme med sine innvendinger, men det er litt klarere hvor det politiske vil, muligens, i et sånt system.

Det fremstår som en underliggende holdning fra politisk nivå at forventningen til administrasjonen er at den skal bidra med innvendinger dersom den politiske retningen ikke er lovlig eller på annen måte ikke mulig å gjennomføre.

Det er fylkesrådet som har innstillingsmyndighet overfor fylkestinget, og de forventer at saksutredningene som legges frem bærer preg av det. *«Vi forventer jo at sakene som kommer har politikken i seg, det er fylkesrådet som skal legge fram. Som jeg sa, vi vil jo stusse hvis det politiske anstrøket ikke kommer godt nok fram heller, i forhold til retningen vi skal.»*

En av politikerne omtaler også forventningen sin slik: *«En byråkrat kan også være en byråkrat som ikke synes så mye, som gjør en god jobb, det er viktig å ha en del av dem. Hvis ikke kan det bli mye ressurser og tid brukt på egne oppfatninger.»* Dette tolker vi som en forventning i retning av den rent «tekniske» byråkrat.

En av politikerne fremstår å ha en litt annen tilnærming til administrasjonens rolle og hvordan samhandlingen skal foregå; *«de utfordrer meg og det er det viktigste for at jeg skal bli så god som det går an. Jeg får motstand, men jeg legger opp til det selv. De spiller meg gode.»*

Samtidig er sistnevnte kritisk til at administrasjonen later til å innsnevre sitt eget handlingsrom ved å løfte for mange små saker inn til politisk forankring, noe som gir mindre tid til de overordnede sakene;

Det blir mye smått, mye detaljer, men samtidig føler x at x må løfte rubbel og bit inn i fylkesrådet, for å ha backing på alle mulige saker, sånn at vi skal stå bak det. (...) Dermed blir vi sittende med grådig mye stort og smått. Det går på bekostning av helheten. Vi får ikke ivaretatt helheten ordentlig godt, og vi klarer ikke å ta de ordentlige strategiske diskusjonene. Men det har noe med ledelse av fylkesrådet og.

Administrasjonen overlater følgelig saker til politisk nivå som egentlig er administrasjonens ansvar (Jacobsen, 1997, s. 36). En av politikerne i parlamentarismen omtalte for øvrig delegasjonsreglementet som et sentralt styringsdokument, og som bør være tydelig avstemt når det kommer til administrasjonens fullmakter.

Opposisjonspolitikeren er kritisk til at han ikke får innsyn i administrasjonens synspunkter.

Han sier:

Man er nok fanget her av det politiske systemet for vi aner jo ingenting vi om hva som foregår mellom administrasjonen og fylkesrådet. Det er det som er det største ankepunktet mitt mot parlamentarismen, fordi i formannskapsmodellen fikk jeg se hva rådmannen mente. Det synes jeg var veldig viktig i en sak, hva mener de, det får vi ikke i en parlamentarisk modell, vi får bare høre hva fylkesrådet mener. Vi har også tatt opp i fylkestinget her at de skal åpne opp disse fylkesrådsmøtene hvor de drøfter saker. Men det har jeg fått nei på. At det burde være åpne møter så vi får innsyn i nettopp det fylkesdirektøren har som synspunkter på en sak. Men det er vi avskåret fra. Og det er jo egentlig det største minuset ved parlamentarismen slik jeg ser det da.

Han mener politikerne jobber for mye i inngrep med det faglige. Gråsonene mellom administrasjon og politikk er der, men de må gjøres så små som mulig, mener han.

Administrasjonen må hjelpe politikerne å utforme og iverksette politikk, og så skal det være et forhold preget av harmoni og samarbeid og ikke konflikt.

Det som fremkommer her er velkjente synspunkter fra opposisjon under majoritetsparlamentarisme; nemlig misnøye med mangel på informasjon og systemets form for lukkethet (Saxi, 2017).

Når det kommer til hvem som skal initiere saker til politisk behandling, så uttaler den ene politikeren at det er de som politikere som har et hovedansvar for det, men at de også er avhengig av samspillet med administrasjonen. Han sier:

Forhold som administrasjonen kommer over, som er viktig for å gjøre ting bedre for fylkeskommunen i forhold til de oppgaver vi skal løse, så må det være åpent og viktig at administrasjonen fanger signaler. Men det er viktig da at det blir tatt inn i systemet

og at det blir forankra hvis man skal endre på ting i fylkeskommunen. Da må det bringes inn til organisasjonen og politisk nivå hvis det er snakk om å gjøre endringer. viktig at sånne impulser kommer inn. Hvis ikke kan det bli servilt. Men det er en balansegang.

De øvrige uttaler at det er administrasjonen som sitter med fagkompetansen og som må fange opp signaler, og at de derfor må initiere saker. Så får det være opp til politikerne om de vil ta saken.

To av politikerne mener det er for lite kontakt med det administrative nivå/fagsjefnivå:
«Jeg ønsker at, for å forbedre samspillet, at fagsjefen i noe større grad må være med på drøftingene på sakene sine i fylkesrådet. ... vi må ha noe mer direkte kontakt på fagsjefnivå. Jeg tror at det kan være nyttig og effektivt, få avklart ting der og da. Det er noe som jeg ønsker at vi gjør noen grep på.»

Vedkommende mener også at fylkesrådet i større grad burde *«forholdt seg til det man burde drive med, politikk»*, og at de burde fremmet flere politiske prinsipielle saker for komiteer og fylkesting. Han mener dette også ville gitt mer interessante diskusjoner. Han sier også at fylkesrådet burde hørt fylkessjefene mer.

Oppsummert virker det som politikerne ønsker administrasjonens fagkompetanse tettere på; de burde få flere faglige råd og høre mer hva fagsjefene mener. Dette er politikerne veldig samstemte om. Alle politikerne i parlamentarisk modell vil at administrasjonen skal fange opp signaler og initiere saker på bakgrunn av det. Samtidig er det en balanse i dette hvor byråkratene skal fungere som en lyttepost, men ikke ta beslutningene.

5.3.4 Fylke B administrasjon

En av byråkratene i parlamentarisk modell poengterer at det er hans oppgave å gjøre politikeren god;

Da er du avhengig av den gode relasjonen. ... Men jeg mener uansett at i dialogen med det politiske må vi mene det vi mener og tørre å si det vi mener er riktig. Og det bør vi kanskje i større grad være mer standhaftig på, i utgangspunktet bør det politiske

tilsnittet på saken det burde det vært en politisk sekretær som skrev. Men den faglige vurderingen som ligger bak bør være så lik som mulig uansett.

En annen sier at de to nivåene må bli enige om hvordan de vil gjøre tingene i sin organisasjon;

Jeg tror at politikerne både er tjent med og vil ha gode faglige råd og så vil de ut fra det ta sine avveininger. I saker som vi vet at her er det stor politisk interesse, det er en komplisert og vanskelig sak, da starter vi hele prosessen gjennom et fylkesrådsnotat, og gjennom notatet vil vi kunne få tilbakemelding på hva er det som er viktig for fylkesrådet at den endelige saken vil inneholde. Da gjør vi den loopen for å sikre at vi har opplyst om alle sider av en sak, og at vi får tilbakemeldinger på hva som er aller viktigst for fylkesrådet før vi skriver den endelige saken.

Her fremstår synspunktene litt splittet; det sies på den ene siden at det er viktig at det gis gode faglige råd, men samtidig må det sikres forankring hos fylkesråden på et tidlig stadium. Det blir følgelig litt ullent hva administrasjonen egentlig mener om den faglige uavhengigheten og hvor sterkt den står i dette systemet, og det gjelder også internt i administrasjonen selv. Det poengteres at respekt og forståelse for hverandre er helt vesentlig og avgjørende.

En av byråkratene sier at det gode samspillet og respekten mellom politikk og administrasjon fungerer bra. Dette stemmer imidlertid ikke helt overens med de øvrige byråkratenes syn. De er imidlertid enige om at det tidligere var mer kontakt med fylkesrådet, de ble invitert inn i fylkesrådsmøtene i større grad, for å presentere notater eller problemstillinger. Nå er dette i mindre grad ønskelig. *«Av og til kommer saker tilbake som vi ikke skjønner beskjeden vi får, jeg vet ikke om de har... noe kunne vært avklart ved å være tilstede. Det tar mye lengre tid, i stedet for at en i møtet kunne avklart, kanskje forandra vedtakspunkter og fått litt raskere framdrift.»* Hverken politikere eller byråkrater sier at de er fornøyd med hvordan ordningen med behandling av saker i fylkesrådsmøtene fungerer, det er kun en fra administrativt nivå som oppgir at det fungerer godt. De øvrige mener at det ville vært hensiktsmessig med tettere kontakt mellom politikere og administrativt nivå på tidspunktet for drøfting av sakene. Det er i tråd med funnene i Saxi (Saxi et al 2014) at innføring av parlamentarisme resulterer i at fylkespolitikere har mindre kontakt med aktører i sentraladministrasjonen og i de øvrige fylkeskommunale institusjonene. Dette beskrives som et forhold som er signifikant forskjellig i fylkeskommuner med de to ulike styringsmodellene.

Den ene byråkraten gir uttrykk for at den faglige integriteten blir bedre ivaretatt i formannskapsmodellen, og mener at der har du større sjanse for å nå fram med de faglige synspunktene i saker der det kan være mye politikk. Han sier ikke hva han begrunner standpunktet sitt med.

Det beskrives også hvordan handlingsrommet varierer ut fra den enkelte fylkesråds måte å jobbe på; *«noen er mer detaljstyrende enn andre. Noen er mer opptatt av å få faglige råd, andre opplever mer å ta «politiske» beslutninger uten nødvendigvis å få alle de faglige elementene frem.»*

De synes også å fokusere på at i parlamentarismen vil kommunikasjon med politikeren komme tidligere i saksutredningsfasen enn hva den gjør i formannskapsmodellen. Samtidig understreker flere av informantene i det parlamentariske fylket at det særlig i deres system er uhyre viktig at politisk ledelse ikke forpliktes før de har tatt stilling politisk. Betydningen av dette var også flere informanter i formannskapsmodellen innom, og det er ikke så klart for oss hvorfor dette skal være et viktigere hensyn i den ene modellen enn i den andre. Det kan tyde på at det er vektlagt sterkt i begge modeller, som en viktig føring for samhandlingen mellom nivåene.

En av byråkratene i parlamentarismen sier:

I hovedsak synes jeg samhandlingen fungerer. Det er ikke sånn at vi føler at vi blir kneblet i forhold til å få fram bredden i saken. Det er få sånne saker, vi er heldige, det er sjelden vi har saker der det er stor uenighet fra fylkesrådet sin side. Når vi er ferdig med en sak og levert den fra oss, burde vi hatt mye tettere dialog med vår fylkesråd på forhånd, hvis det er veldig sterke synspunkter på hvordan en sak skal være. Og det er parlamentarismen sitt vesen. Signalene kommer ofte for sent til administrasjonen. Ja, vi har ikke god nok dialog på det. Det er rett og slett å sette av tid det handler om.

Denne uttalelsen indikerer at lojaliteten mot politisk ledelse er sterk, og at ledere i dette systemet er innstilt på å tilpasse sin faglige saksutredning til den politiske vilje, og sågar mener dette er riktig fremgangsmåte. Dahl Jacobsen beskriver konflikten mellom lojalitet og

faglig uavhengighet som den mest synlige konflikt i norsk administrasjon. Den uttalelsen som her er referert, gir inntrykk av at lojaliteten er sterkest. Samme leder uttaler også at:

Hvor riktig er det at politikere og administrasjonen i mange sammenhenger møter på møter sammen med eksterne aktører. På den ene siden synes jeg det er bra for da vet vi hva diskusjonen har vært, og det kan være med inn når vi skal saksbehandle. På den annen side tenker jeg at politikere får ha sine møter, så får vi signalene tilbake hvis det skal gjenspeiles på noen måter i saker som vi skriver. Der er jeg ikke helt enig med meg selv på hva som er riktig.

Her er det også en forståelse av at de politiske signalene skal inn i sakene som produseres, men samtidig en, dog litt uklar, fornemmelse av at dette er vanskelig eller at det i hvert fall er dilemmaer knyttet til det. En av kollegene sier at:

Men jeg mener uansett at i dialogen med det politiske må vi mene det vi mener og tørre å si det vi mener er riktig. Så må vi i så fall justere oss inn, vi har faktisk vært med å skrive en sak hvor vi skrev to løsninger, det var ikke tvil om hva administrasjonen mente var riktig løsning, men politisk sett var det en man valgte og gikk for. Og det bør vi kanskje i større grad være mer standhaftig på det, i utgangspunktet bør det politiske tilsnittet på saken det burde det vært en politisk sekretær som skrev. ... på et tidspunkt var vi ferdig med det faglige, så kunne de legge på politikken selv.

Her legges det en annen forståelse av lojalitetsdilemmaet til grunn enn over, med en tydeligere grense på at den faglige uavhengigheten bør stå sterkest.

Det sies også at det er mindre relasjonsavhengig mellom administrasjon og det politiske nivået i en formannskapsmodell enn i en parlamentarisk modell. Dette er ikke i samsvar med hva administrasjonen i formannskapssystemet sier, de sier at man er helt avhengig av relasjonen mellom ordfører og rådmann. Det kan tyde på at man svarer mer sikkert ut fra sin egen virkelighet og gjør antagelser om den andre modellen.

Når det kommer til det å initiere saker, så uttalte en fra forvaltningen i parlamentarisk modell: «*Jeg opplever administrasjonen som vel så kreative som den politiske ledelsen.*». Det samme var flere av dem inne på. Samtidig poengterte den ene at administrasjonen ikke kan ha større

ambisjoner for sitt fagfelt enn hva politisk ledelse har. Likevel sier de at de av og til må utfordre politikerne på hva de kan gjøre for å realisere de politiske visjonene som er fastlagt. Her ligger det følgelig en slags selvmotsigelse knyttet til hvilket handlingsrom administrasjonen opplever å ha.

DEL III – DRØFTING OG KONKLUSJON

6. Sammenfatning og drøfting

Det vi har ønsket å gjøre i denne oppgaven er å se på om ulik politisk styringsmodell medfører at forventningene til den ideelle byråkrat og den ideelle samhandling mellom politisk og administrativt nivå er forskjellig. Vi forventet at fylkeskommunens valgte styringsmodell påvirker disse forventningene. Dette er basert på et organisasjonsteoretisk instrumentelt perspektiv, hvor den formelle strukturen og organiseringen har betydning. Alternativet ville vært at vi ikke fant noen forskjell, noe som skulle tilsi at forventningene er de samme uavhengig av organisering (det institusjonelle perspektivet).

Basert på dette utarbeidet vi tre hypoteser som skulle bidra til å belyse problemstillingen;

1. Politikernes forventning til byråkrats lojalitet er høyere i parlamentarisk modell.
2. Det er en forventning om at politiske styringssignaler i sterkere grad er førende for administrasjonens arbeid i parlamentarisk modell.
3. Administrasjonen opplever å ha et større handlingsrom i samhandling med politisk nivå i formannskapsmodellen.

6.1 Hypotese 1

Når det gjelder forventningene til den ideelle byråkrat, så beskriver i utgangspunktet alle informantene de samme kjerneegenskapene som vi i teorkapitlet refererte fra Weber og Dahl Jacobsen. Han skal være faglig dyktig, effektiv, fleksibel, kunne se flere sider ved en sak og kunne uttrykke seg godt skriftlig.

Når man går videre fra dette og borer nærmere i forventningene til byråkrats lojalitet, begynner funnene mellom de to fylkeskommunene å sprike. I formannskapsmodellen beskrives forventninger til byråkraten som går utover det som beskrives i den parlamentariske modellen.

Alle politikerne i formannskapsmodellen forventer lojalitet både til det sittende flertall og de politiske vedtak, og til byråkrats faglige integritet. De erkjenner at dette er en vedvarende konflikt. Samtidig er lojalitetskravet slik de beskriver det relativt «tradisjonelt», på den måten at det er det klassiske dilemmaet mellom lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, beskrevet bla. av Dahl Jacobsen, som uttrykkes. I tolkningen av deres utsagn om dette er det ikke grunn for å tyde en sterkere betoning i kravet til lojalitet enn til de andre verdiene som

skal ivaretas. De er opptatt av at administrasjonen skal bidra til å oppfylle politikernes uttalte målsettinger, og se hvilke muligheter som finnes for dette.

Fagfolkene i formannskapsmodellen hevder at byråkratiet har blitt mer politisert. De forklarer dette med at det er en sterkere forventning til at administrasjonen også skal bidra til politikkkutforming, gjennom å bredde ut mulighets- og handlingsrommet for politikerne og på den måten legge til rette for utvikling av politikkområdene. Dette siste mener vi beskriver essensen i det som byråkratene i formannskapsmodellen sa om sin rolle; nemlig at det er en forventning om at de (i større grad enn før) skal bidra som en aktiv aktør i å se og utvikle mulighetene for politikkkutforming. Samtidig må dette skje på en måte som sikrer forankring og slik at politikerne ikke opplever å være fratatt hverken oppmerksomheten utad eller selve beslutningen.

Når byråkratene i formannskapsmodellen snakker om lojalitet fremhever de alle lojalitet i det vi velger å kalle et utvidet perspektiv, og reflekterer påfallende annerledes om dette enn de administrative lederne i den parlamentariske modellen. De førstnevnte snakker ikke mye om lojalitet til flertallet eller beslutningene, men drøfter innholdet i begrepet i større grad. Det kan tolkes dithen at det å utvise lojalitet til beslutningene er en så selvfølgelig faktor at ingen vektlegger det i særlig grad, de er mer opptatt av andre sider ved dette. Vi tolker dette som et tegn på at politikernes forventninger til administrasjonens lojalitet er løsere, og at det derfor er større takhøyde for å diskutere et utvidet innhold i begrepet. De administrative lederne i formannskapsmodellen gir altså uttrykk for at de i større grad opplever å ha ansvar for å bidra til politikkkutforming ved å synliggjøre et så bredt mulighetsrom for politikerne som mulig. Ingen av nivåene i parlamentarismen omtaler dette aspektet ved byråkratrollen i det hele tatt.

Fra politisk nivå i den parlamentariske fylkeskommunen beskrives et sterkere fokus på lojalitet til beslutninger som fattes, og en strammere tolkning og omtale av lojalitetsbegrepet. Dette viser seg ved at forventningene til byråkraten går mer i retning av krav om orden og rigiditet enn fleksibilitet og fornyelse. Blant annet uttrykkes det mindre forventninger til at tjenestemennene skal bidra i fornyende virksomhet. Det viktigste er å være lojal mot de politiske organer som har makt og myndighet til å styre, dvs. en lojalitet til hierarkiet i organisasjonen (Dahl Jacobsen, s. 7). Denne definisjonen av lojalitet ble gjentatt påfallende ofte i fylke B, fra begge nivåer, og vi tolker det derfor slik at dette er en forankret forståelse

der. Den latente konflikten når det kommer til hvor byråkratens lojalitet skal ligge er slik sett å forstå som mer avklart i en gitt retning.

Ingen av byråkratene i parlamentarismen «tøyer» heller lojalitetsbegrepet på noen måte, dvs. det er en relativt stram beskrivelse og forståelse de gir uttrykk for. Det er blant annet ikke vektlagt at byråkraten bør bidra til fornyelse og utvikling av fagområdene opp mot politisk nivå, slik det argumenteres for hos administrasjonen i fylke A. Tvert imot uttrykkes at du som byråkrat ikke skal ha større ambisjoner enn politikeren. Vi forstår dette som at byråkratene i fylke B tolker lojalitetsforventningen overfor politisk nivå noe strengere, ved at deres egne rammer for «utfoldelse» er mindre. Administrasjonen poengterer også at man først og fremst skal være lojal mot politisk nivå. Det problematiseres i liten grad hvorvidt man også har eller bør ha en lojalitet mot andre. Dette siste momentet reflekterte imidlertid informantene i formannskapsmodellen i relativt stor grad over, hvor de også poengterte at de hadde en lojalitetsplikt mot flere nivå.

6.2 Hypotese 2

Politikerne i fylke A er tydelige på at de formelt sett kun kan instruere gjennom vedtak, men samtidig like klare på at de mener det er effektivt og hensiktsmessig at de gir sine premisser i en tidligere fase. De har også en forventning til administrasjonen at de ikke for ofte skal legge frem saker som er i strid med det sittende flertallet, fordi det er lite effektivt og administrasjonen da kan gjøre seg irrelevant.

Begge nivåer i fylke A var opptatt av at det skal være handlingsrom og valgmuligheter på politisk nivå, og at administrasjonen skal vise mulighets- og handlingsrommet for politikerne. Vi fikk beskrevet at de i fylke A har etablert en arbeidsform hvor det er enighet om fordelene ved å gi og motta politiske signaler uformelt og tidlig i prosessen. I tillegg til at det har blitt flere heltidspolitikere kan dette utfordre administrasjonens nøytralitet og faglige uavhengighet, ved at politisk nivå generelt sett er mer «på». Det uttales at grensen politikk /administrasjon er blitt endret, ved at skillet er blitt mer utydelig (Jacobsen, 1997, s. 73). Dette understøttes av oppfatninger om at sakene bør tilpasses det politiske flertallet, ellers blir administrasjonen ikke relevant og det blir lite effektivt. Opposisjonen vektlegger at den politiske bestillingen tidvis ikke blir levert, og kritiserer manglende åpenhet i systemet. Dersom opposisjonen ikke opplever å ha et godt forhold til administrasjonen, kan dette skape en vanskelig situasjon for rådmannen. Han har en viktig rolle på vegne av resten av

administrasjonen i å stå imot eventuelt press fra posisjonspolitikere for å bevare egen nøytralitet og uavhengighet. Rådmannsfunksjonen beskrives da også som en buffer mot at politikerne går for langt inn i administrasjonens område.

Politisk ledelse i den parlamentariske fylkeskommunen er tydelige på at flertallets politiske plattform skal ligge til grunn for utformingen av sakene, og at sakene dermed skal ha denne politikken tydelig i seg. Når det kommer til administrasjonens rolle beskrives denne som at de har muligheter for å komme med innvendinger og å poengtere hva som blir konsekvensen av politikernes beslutninger. Også flertallet av informantene fra administrativt nivå gir uttrykk for at politisk avklaring er ønskelig og riktig i tidlig fase i saker som det jobbes med. Også betydningen av at nivåene fremstår enige utad ble poengtert. Samtidig ble det fra noen lagt til grunn en definisjon av hva som er faglig arbeid kontra politikk, som etter vår oppfatning er snever. Det problematiseres ikke at en faglig vurdering er en helhet, der regelverk, tolkning, erfaring og faglig fundert skjønn henger sammen. Fag defineres av informanten som «det som står i loven». Hvor man plasserer grensen mellom fag og politikk kan følgelig være svært ulik, basert rett og slett også på hvordan man velger å definere «fag». Vi har tidligere vist til hvordan det kan være krevende å opprettholde et så avklart skille mellom politisk og administrativ sfære som denne informanten uttrykker, men uttalelsen kan tyde på hvordan skillet forstås og derved også forventes utøvd.

Det problematiseres fra enkelte i den parlamentariske modellen at de politiske føringene kan bli for dominerende med tanke på at systemet skal fungere optimalt. Opposisjonspolitikeren er veldig bastant på at byråkratene ikke har det nødvendig handlingsrom. Det kan neppe legges for mye i nettopp den uttalelsen, siden han ikke sitter tett nok på prosessene. Det er dog vanlig kritikk mot den parlamentariske modellen. Men andre var også inne på det samme; at det var delegert for lite myndighet til administrasjonen og at det kan være vanskelig å nå fram med faglige synspunkter i saker med politisk interesse. Dette forsterkes ved at det beskrives for liten kontakt mellom fagenhetene og fylkesrådet, som bidrar til at administrasjonen ikke opplever i tilstrekkelig grad å bli hørt med sine synspunkter. Vi har tidligere vist til Saxi, som beskriver at det gjerne blir redusert kontakt mellom politisk ledelse og administrative ledere i parlamentarisk modell kontra i formannskapsmodellen.

6.3 Hypotese 3

Informantene var samstemte om betydningen av tillit og kommunikasjon som avgjørende faktorer i samhandlingen mellom politisk og administrativt nivå, uavhengig av styringsmodell. De beskrev hvor viktig det var å kunne snakke fortrolig sammen i uforpliktende samtaler. En av de politiske informantene uttrykte det slik: «*Tillit er kjempeviktig. Jeg som politiker må gjøre meg fortjent til administrasjonens tillit.*». Fra administrasjonen i formannskapsmodellen ble det beskrevet at dersom det er opparbeidet tillit har man skaffet seg et nødvendig handlingsrom.

I tillegg var mange like opptatt av det de omtalte som «nødvendig distanse»; at det er en forutsetning for at systemet skal fungere at forholdet ikke blir for tett. Det vil gjøre det mer krevende å håndtere de vanskelige sakene.

Det er som tidligere nevnt et prinsipielt skille, forankret i kommuneloven, mellom de to styringsmodellene ved at det er rådmannen som har innstillingsrett i formannskapsmodellen og fylkesrådet i den andre modellen. Dersom politikerne i formannskapsmodellen involveres eller involverer seg i særlig grad i sakene på et tidlig stadium, slik informantene forteller at skjer i større grad enn tidligere, bidrar det til at dette skillet blir mer uskarpt. Det kan medføre at administrasjonens faglige uavhengighet settes i spill ved at de tilpasser sin saksutredning, og det blir risiko for at sakene ikke blir så godt utredet som ellers fordi føringer om resultatet er gitt. I verste fall kan det bety at politikerne har bundet seg opp til et resultat før de har drøftet saken i sine partigrupper og uten at de har fått presentert flere alternativer i saken, fordi de ved sin tidlige involvering har stoppet videre utredning. Ingen av informantene beskriver likevel at dette har skjedd så tydelig, men de beskriver en retning i utviklingen. Dilemmaene som Dahl Jacobsen beskriver, særlig konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet, kommer på spissen på den måten at det i fylke A beskrives en styringsmodell i bevegelse og som utvikler seg ved at den tar opp i seg trekk ved den parlamentariske modellen. Det blir en følge av denne utviklingen at handlingsrommet for administrasjonen forstås som smalere. Samtidig er ikke dette et entydig bilde, idet byråkratene nyanserer situasjonen noe ulikt.

Jacobsen beskriver som nevnt hvordan et rent skille mellom politikk og administrasjon er umulig i praksis (1997, s. 37). Administrasjonen kan blant annet spille en viktig rolle i å sette saker på dagsorden. Det er en gjennomgående enighet blant informantene, uavhengig av

styringsmodell og nivå, at det er helt nødvendig at både administrativt og politisk nivå initierer saker til politisk behandling.

Politikerne i formannskapsmodellen uttaler at de ønsker at administrasjonen tar større initiativ for å se mulighetene i sakene, og administrasjonen opplever også at dette er en forventning til dem at de skal bidra for å oppfylle politikernes intensjon. Dette perspektivet er ikke omtalt i fylke B, et moment som understøtter vår hypotese om at handlingsrommet for administrativt nivå er mindre i denne styringsmodellen.

Det stemmer godt overens med forskning på effektene av parlamentarisme i fylkeskommunene at opposisjonen, særlig i fylkeskommuner med flertallsråd, er frustrerte (bla. Saxi et al., 2014). Vi fant altså at også opposisjonen i formannskapssystemet var misfornøyd, og det på bakgrunn av dels de samme årsakene som Saxi refererer. De omtaler systemet som «parlamentarisme light», noe som kan indikere at systemet er i endring og tar opp i seg trekk ved den andre styringsmodellen. Det ble også uttalt fra opposisjonen at administrasjonen generelt har for mye makt, og at dette kommer til uttrykk i samhandling med annet fylke som har parlamentarisk modell hvor byråkratene har en annen rolle.

Byråkratene i formannskapsmodellen er også samstemte i at det går noe tapt ved at ikke den kompetansen som fins i forvaltningen blir brukt mer til å initiere og ta tak i saker. Samtidig understreker de at det er et selvstendig ansvar for byråkraten å ta initiativ ut fra kompetanse og faglighet som i neste omgang blir politikk. Ut fra dette kan det kanskje tolkes dithen at handlingsrommet kan ha en tendens til å tolkes snevrere enn det faktisk er, kanskje også fordi systemet er i bevegelse. Å våge å ta initiativ og være kreativ må stimuleres, ellers vil det bli en mer forsiktig holdning/tilbaketrekning. Dette er beskrevet som en generell risiko for offentlig forvaltning, og kom jo blant annet frem som en problemstilling i Gjørv-kommisjonens rapport etter 22. juli-hendelsene som medførte en debatt om dette i etterkant. Risikoen er at partene bare peker på hverandre, uten at noen får det nødvendige til å skje. En av byråkratene i formannskapsmodellen uttrykte at kollegene kanskje kan få større rom ved trygghet og tydelighet i parlamentarismen. Dette samsvarer imidlertid ikke med hva informantene der ga uttrykk for.

Byråkratene i formannskapsmodellen er altså ikke samstemte i sine refleksjoner over hvor stort handlingsrom administrasjonen har; den ene er veldig tydelig på rommet har blitt

smalere mens de andre ikke gir uttrykk for dette like sterkt. Men alle beskriver en modell hvor det er mer vanlig å involvere politikerne i en tidligere fase enn hva som var normen tidligere. Dette har skjedd ved at arbeidet i saksforberedelsesfasen blir organisert annerledes (gjennom arbeidsgrupper, styringsgrupper, ulike fora), hvor politisk nivå er involvert på en annen måte. Dette utfordrer normen om fullført saksbehandling fra rådmannsnivået, og legger press på byråkratenes faglige uavhengighet.

Det fremstår som en underliggende holdning fra politisk nivå i parlamentarismen at forventningen til administrasjonen er begrenset; administrasjonen skal bidra med innvendinger dersom den politiske retningen ikke er lovlig eller på annen måte ikke mulig å gjennomføre. Det er et stykke fra dette synet på administrasjonens rolle til hva vi tidligere har vist at administrasjonen beskriver i formannskapsmodellen; nemlig at rollen til administrasjonen er å bidra til å utvikle politikkområdene, være innovativ, vise politikerne muligheter og handlingsrom de ikke har sett for seg/tenkt på. Samtidig mener noen informanter at fylkesrådet i større grad burde «forholdt seg til det man burde drive med, politikk», og at de burde hørt fagsjefene mer. Dette indikerer at politikerne mener at de selv befatter seg for mye med det som kan tolkes som administrative oppgaver, og at de går for langt inn på administrasjonens område og derved innsnevrer administrasjonens handlingsrom. De omtaler det på en måte som gjør at det muligens ikke er en villet retning, men samtidig er de jo selv nærmest til å endre på det hvis ønskelig. Det er derfor vanskelig å vite hvor de egentlig mener denne grensen skal trekkes.

Oppsummert uttrykker politikerne i parlamentarisk modell at de ønsker administrasjonens fagkompetanse tettere på; de burde få flere faglige råd og høre mer hva fagsjefene mener. Det er følgelig både slik at de etter vår tolkning har en rimelig stram forventning til byråkratets rolle i samhandlingen, samtidig som de vil gjøre større bruk av fagekspertisen og ha denne tettere på enn hva tilfellet var på tidspunktet for undersøkelsen. Det ligger en dobbelthet i dette; det kan i hvert fall forstås som at de er bevisste på at de vil ha et sterkest mulig faglig fundament for sine vurderinger, og opplever at dette ikke fungerer optimalt. Samtidig er de tydelige på at de selv skal være i førersetet.

Alle politikerne i parlamentarisk modell vil at administrasjonen skal fange opp signaler og initiere saker på bakgrunn av det. Samtidig er det en balanse i dette hvor byråkratene skal fungere som en lyttepost, men ikke ta beslutningene. Men i dette å forventes å fange opp

signaler; hvor stort er egentlig handlingsrommet for å initiere saker ut fra en slik forståelse? Det er nærliggende å forstå det som at man tenker på saker av mer teknisk/faglig karakter, mer enn et ønske om at administrasjonen bidrar til å bredde ut mulighetsrommet for politikerne. Det kan følgelig forstås som en noe snevrere forventning om å fremme saker fra administrativt nivå enn hva informantene i formannskapsmodellen gir uttrykk for, selv om det er usikkerhet forbundet med en slik tolkning.

7. Konklusjon

Ut fra det foregående mener vi det foreligger ulikheter når det gjelder hvilke forventninger som stilles til idealbyråkraten i de to fylkeskommunene. Forskjellene går ikke mellom nivåene, men mellom styringsmodellene. Politisk og administrativt nivå later til å ha relativt samstemte syn på hvordan byråkraten skal utøve sin stilling innenfor hver sin organisasjon. Alle informantene tar i sin beskrivelse av idealbyråkraten utgangspunkt i faglig ekspertise (Jacobsen, 1997 s. 18), faglig uavhengighet og nøytralitet (Dahl Jacobsen), og evne til å iverksette vedtak uavhengig av eget standpunkt og overbevisning. Når man går videre fra dette, begynner imidlertid funnene mellom de to fylkeskommunene å sprike.

Vi mener å ha funnet at forventningene til byråkraten er videre i fylkeskommunen med formannskapsmodell enn i den andre. Administrasjonen forutsettes i førstnevnte organisasjon å bidra i større grad i utviklingsarbeid i samarbeid med politikerne, ut fra en målsetting om at det vil forsterke muligheten for å oppnå ønsket utvikling. Politikerne uttrykker at de har denne forventningen til administrativt nivå, og byråkraten opplever at dette er oppdraget som er pålagt dem. I refleksjonene administrasjonen gjør rundt lojalitetsbegrepet betones at de har lojalitet til flere aktører. I fylkeskommunen med parlamentarisme beskrives forventningene mer «tradisjonelt», og stemmer på mange måter overens med Webers ideal om skillene på politikk og administrasjon (Jacobsen, 1997, s. 20). Byråkraten forutsettes å være en effektiv forbereder og iverksetter. Politikerne fremstår klart å være i førersetet, og det forventes ingen utviklerrolle hos byråkraten. Lojalitet overfor politiske organer vektlegges sterkt, og det er stor enighet fra begge nivåer at administrasjonens lojalitet skal gå til nettopp disse. Vår vurdering er at administrasjonens faglige uavhengighet og nøytralitet ved dette er under sterkere press enn i formannskapsmodellen, siden lojalitet til hierarkiet i organisasjonen er det klart viktigste.

Når det gjelder forventningene til den ideelle samhandling mellom nivåene, fant vi også forskjeller mellom de to fylkeskommunene. Det er til dels markante forskjeller mellom informantene fra de to fylkeskommunene når det kommer til å beskrive administrasjonens rolle i samhandlingen med politisk nivå. Både administrativt og politisk nivå i formannskapsmodellen gir uttrykk for en klar forventning om at byråkratene skal bidra til å utvikle politikkområdene, bistå politikerne med å gi perspektiver for ny utvikling og ny politikk og slik sett «bidra til å spenne opp handlingsrommet for hva som er mulig å gjøre. Tenke kreativt og samvirke med det politiske liv», som en av informantene uttrykte det.

I fylkeskommunen med parlamentarisk modell beskrives andre forventninger. Det fremholdes klart fra politisk nivå at sakene som fremmes skal «ha politikken i seg», men at det er viktig at byråkratene kommer med sine innvendinger der det enten ikke er lovlig eller på annen måte ikke mulig å gjennomføre det politikerne ønsker. Det beskrives følgelig en langt mer «begrenset» forventning til byråkratens involvering og utviklingsfokus. Det er en meget sterk felles bevissthet på ikke å forplikte politisk ledelse. Fra administrativt nivå er oppfatningen at den faglige integriteten blir bedre ivaretatt i formannskapsmodellen. Det beskrives også, både fra politisk og administrativt nivå, at administrasjonen og fylkesrådet burde hatt tettere kontakt.

Fra fylket med formannskapsmodell beskrives det, dog ikke helt entydig, at det foregår et skifte i hvordan samhandlingen fungerer. Det gis uttrykk for at de er «i skilisonen» i retning en praksis som ligner mer på parlamentarisme. Det er blitt mer vanlig, ønskelig og forventet med tidlig og tett politisk involvering, samtidig som arbeidsmåten for å få dette til problematiseres ved at den ikke sikrer tilstrekkelig informasjon og involvering hos alle politikere. En av grunnpilarene i formannskapsmodellen, forholdsmessig representasjon, kan da bli utfordret. Byråkratene uttaler også at deres eget handlingsrom er under press, og har blitt mindre.

Informantene fra formannskapsmodellen uttaler at man er helt avhengig av relasjonen mellom ordfører og rådmann for at modellen skal fungere. Fra informantene i den andre fylkeskommunen sies det imidlertid at det er mindre relasjonsavhengig mellom administrativt og politisk nivå i en formannskapsmodell enn i parlamentarisk modell. Byråkratene i parlamentarismen beskriver hvordan ulike fylkesråders styringsstil gjør at deres eget arbeid i

fagavdelingene får forskjellig karakter, bla. fordi noen fylkesråder er mer detaljstyrende enn andre og derved griper sterkere inn i det faglige. Vi forstår det slik at relasjonen mellom menneskene i systemet er helt avgjørende for at samhandlingen skal fungere godt, og at dette gjelder uavhengig av styringsmodell. Informantene har imidlertid en forståelse av at betydningen av relasjoner er annerledes i det systemet de selv ikke er en del av.

De funn vi har gjort i vår oppgave kan tyde på at også politiske variabler, som her politisk styringsmodell, kan ha betydning for forholdet mellom politikk og administrasjon. Det syns vi er et spennende grunnlag for videre forskning relatert til disse faktorene.

Kommune- og regionreformen er i ferd med å føre til flere større kommuner og ikke minst større fylkeskommuner. Det blir interessant å følge med på hvor mange av disse som velger parlamentarisme som styringsmodell, og hvordan skifte av modell – den ene eller andre veien - vil påvirke arbeidet i disse organisasjonene. Reformarbeidet som kommer som følge av sammenslåingene vil i seg selv bli krevende. Betydningen av skifte av styringsmodell i tillegg kan fort bli en undervurdert faktor for å forstå omfanget av det skifte som både politisk og administrativt nivå må gjennom. Samtidig gir dette spennende muligheter, som i hvert fall vil sørge for materiale for fortsatt forskning på betydningen av politisk styringsmodell. Det gleder vi oss til å følge med på.

Referanseliste

- Christensen, T, Læg Reid P, Roness, P. G., Rørvik, K.A. (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (2. utgave) Oslo. Universitetsforlaget
- Denk, T. (2002). *Komparativ metod – forståelse genom jämförelse*. Lund. Studentlitteratur AB
- Høyer, H.C. (2011, 31.3 og 11.5). «Hvordan bidrar institusjonell og instrumentell teori til kunnskap, innsikt og forståelse mot virksomheter i offentlig sektor» og «Endringer i organisasjoner». Forelesning Høgskolen i Hedmark., Rena
- Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen, Fagbokforlaget
- Jacobsen, K. Dahl. (2008). *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i Sentraladministrasjonen*. (2008) Pacem 11:2
- Johannessen, A., Tufte, P.A., Christoffersen, L., (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (4. utgave) Oslo. Abstrakt Forlag
- Kvale, S., Brinkmann, S. (2010). *Det kvalitative forskningsintervju*. (2. utgave). Oslo. Gyldendal Akademiske
- Lundquist, L. (1998). *Demokratiets Våktare*. Malmø. Studentlitteratur
- March, J. G. (2008). *Fornuft og forandring – ledelse i en verden beriket med uklarhet*. Forlaget Samfundslitteratur
- Kommunelovutvalget (2016). *Ny kommunelov* (NOU 2016:4). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/?q=NOU 2016:4](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/?q=NOU+2016:4)
- Saxi, H. P., (2017). *Parlamentarisme i Viken?* Foredrag på Oslo Plaza hotell 20.11.2017
- Saxi, H.P., Bukve, O., Gjertsen, A., Gustavsen, A., Langeland, A. (2014). *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i et sammenlignende perspektiv*. Universitetet i Nordland. - rapport nr. 4-2014, Bodø
- Saxi, H.P. (2007). *Fylkesparlamentarisme i Nordland i komparativt system*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Tromsø, Tromsø
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati*. (3. utgave) Oslo. Gyldendal norsk forlag

Sammendrag

Fylkeskommunalt forvaltningsnivå har i de fleste tilfeller valgt formannskapsmodell som politisk styringsmodell. I tillegg til Oslo har kun fire fylkeskommuner parlamentarisk styringsmodell inneværende periode (2015-2019). Regionreformen med vedtak om nye større fylkeskommuner innføres fra 2020, og så langt er det gitt signaler om at noen vil endre styringsmodell. Det foreligger lite forskning på hvorvidt valg av styringsmodell har konsekvenser for hvordan samarbeidet mellom politisk og administrativt arbeid internt i organisasjonene oppleves.

I denne avhandlingen har vi sett på hvorvidt ulik politisk styringsmodell medfører at politisk og administrativ ledelse har ulike forventninger til «idealbyråkraten» og den ideelle samhandling mellom politikk og administrasjon. For å få belyst dette har vi valgt å undersøke to fylkeskommuner; den ene med parlamentarisk styringsmodell, den andre med formannskapsmodell. I utgangspunktet skulle man kanskje tenke seg at forventningene var like, da det er to like organisasjoner på samme forvaltningsnivå med samme samfunnsoppdrag. Ut fra et instrumentelt perspektiv har valg av organisering betydning for aktørene. I et institusjonelt perspektiv vil organisering ikke ha samme betydning da organisasjonen er institusjonalisert og i større grad styres av etablerte normer, verdier og kulturelle forhold.

Vår hypotese er at valg av styringsform har betydning og utgjør en forskjell. For å få belyst våre forskningsspørsmål har vi benyttet en kvalitativ forskningsmetode med dybdeintervju. Vi valgte ut tre informantgrupper; 1) administrativ toppledelse, 2) politisk ledelse i posisjon og 3) politisk ledelse i opposisjon.

Funnene i denne avhandlingen viser at valg av styringsmodell har betydning både med hensyn til syn på idealbyråkrat og den ideelle samhandling mellom politikk og administrasjon. Vi mener å ha funnet at forventningene til byråkraten er videre i fylkeskommunen med formannskapsmodell enn i den andre. I førstnevnte organisasjon forventes administrasjonen i større grad å bidra i utviklingsarbeid i samarbeid med politikerne. I fylkeskommunen med parlamentarisme beskrives idealet mer i tråd med Webers ideal om skillene mellom politikk og administrasjon, hvor byråkraten forutsettes å være en effektiv forbereder og iverksetter.

Når det gjelder forventningene til den ideelle samhandling mellom politikk og administrasjon fant vi også forskjeller mellom de to fylkeskommunene. Vi fant at politikerne i parlamentarismen i større grad forventet at flertallets politiske plattform skulle gjennomsyre byråkratiets vurderinger, og at politikerne i stor grad la føringer i tidlig fase for administrasjonens arbeid. Når det kom til administrasjonens handlingsrom var også holdningen at de primært skulle bidra med innvendinger dersom politikerne ønsket en løsning eller kurs som ikke var lovlig, eller på annen måte ikke mulig å gjennomføre. Politisk nivå beskriver også hvordan de går langt i å håndtere saker som de mener er innenfor administrasjonens sfære. I fylkeskommunen med formannskapsmodell fant vi at forventningene til samhandlingen var i endring, i retning av en mer «parlamentarisk» arbeidsform. Noen informanter var av den formening at administrasjonens handlingsrom gjennom dette var blitt innskrenket, men funnene på dette var ikke entydige.

Abstract

In most cases, the county municipality administrative level has chosen municipal executive boards as their political control model. In addition to Oslo, only four county municipalities have a parliamentary control model in the current period (2015-2019). The regional reform, mandated on new and larger county municipalities, and so far indications are that some counties will change their control model. There is little research on whether the choice of control mode has any consequences for the cooperation between the political and the administrative work inside the organizations.

In this thesis, we have studied if different political control models entail that political and administrative management have different expectations to the “perfect bureaucrat” and to the ideal interaction between politics and administration. To illustrate this, we have chosen to study two county municipalities; one utilizing a parliamentary control model and the other, a municipal executive board. Basically, one would expect expectations to be similar, with two similar organizations operating at the same administrative level with the same social duties. From an instrumental perspective, the choice of organization influences the participants. From an institutional perspective, the choice of organization will not have the same influence, as the organization is institutionalized and to a larger extent is governed by established standards, values and cultural conditions.

We hypothesize that the choice of control structure does matter and makes a difference. We further utilize a qualitative method of research with in-depth interviews, with three subject groups, 1) administrative top management, 2) political management in power, and 3) political management in opposition.

The findings in this thesis show that the choice of control model does matter, concerning how people view the “ideal” bureaucrat, as well as the ideal interaction between politics and administration. We have reason to believe that the expectation of the bureaucrat is higher in the county municipality with the municipal executive board than in the other one. In the first organization, the administration is expected to participate more in development work together with the politicians. In the county municipality with a parliamentary system, the ideal is described more in line with Weber’s ideal concerning the border between politics and

administration, where the bureaucrat is meant to be an efficient executive officer and an executor.

When it comes to the expectations of the ideal interaction between politics and administration, we also found differences between the governing mechanism of two county municipalities. To a large extent, we found that the politicians in the parliamentary system expected that the majority political platform should determine the assessments of the bureaucrats, and that the politicians guided the work of the administration in an early planning phase.

When it came to the leeway of the administration, the attitude indicated that the bureaucrats' should primarily contribute with objections if the politicians wanted a solution or an illegal course of action, or when impossible to implement. The political level also describes how the politicians themselves handle cases that are deemed entirely within the sphere of the administration.

In the county municipality employing the municipal executive board, we found that the expectations of the interaction was changing, moving towards a more "parliamentary" way of operating. Some interview subjects felt that the leeway of the administration was being restricted, but these findings were not unambiguous.

Vedlegg

INTERVJUGUIDE

Hovedspørsmål 1

Hvordan mener du at en idealbyråkrat bør være? Kan du ha noen refleksjoner rundt dette sett fra din posisjon?

Underspørsmål:

1. Hvor fri bør byråkraten være i forhold til utøvelse av sitt embete (nøytralitet, lojalitet, faglig integritet)
2. Er det en hensiktsmessig organisering av arbeidet i din fylkeskommune? Hva tenker du om det. Eventuelt, hvordan burde det vært organisert?
3. Skal administrasjonen i stor grad løse oppgavene ut fra politiske styringssignaler eller ut fra faglige vurderinger?
4. Forventer du at administrasjonen skal ha et aktivt forhold til å fremme saker for å støtte opp om det politiske kurs, eller primært etter politiske bestillinger (aktiv/passiv)?
5. I hvor stor grad forventes det at administrasjonen skal ta signaler fra samfunnet rundt seg og bringe dette frem til politisk nivå? Hva anser du at det er riktig av administrasjonen å gjøre, og hva med det politiske nivå?
6. Mener du administrasjonen i for stor grad fremmer saker ut fra egen interesse? Utvikler administrasjonen seg ut fra teorien om å ”forsvare sin egen eksistensberettigelse”?

Hovedspørsmål 2:

Hvordan vil du beskrive den ideelle samhandling mellom politikk og administrasjon?

Underspørsmål:

1. Hvordan bør samhandlingen organiseres slik at vi får løst oppgavene best mulig?
2. Hvis jeg sier ordet lojalitet og administrasjon, hva tenker du da? (politiske styringssignaler eller faglige vurderinger?) Hva skal de vektlegge tyngst?
3. Opplever du at det politisk nivå kan gå for langt inn i administrasjonens arbeid? Fungerer denne balansen i praksis? Er det slik det bør være? Er dette statisk eller situasjonsbetinget? Kan du reflektere litt rundt dette?

4. Er det for tett kopling mellom politikere og administrasjon? Hvis ja/nei, kan du utdype dette. Utviskes derigjennom ansvarslinjene?
5. Kommer administrasjonens faglige vurderinger godt nok frem i saksvurderinger (bestillingsverk)?
6. Opplever du tilstrekkelig grad av åpenhet i beslutningsprosesser? Hvis nei, kan du utdype dette litt.
7. Ivaretar den styringsmodellen dere har det idealet du har beskrevet?
8. Opplever du at administrasjonen i enkelte saker beveger seg for langt inn på den politiske arena? Hvis ja, hvorfor det? Hvordan burde det vært?
9. Får det politiske nivå tilstrekkelig støtte og support til å utøve ønsket politikk?
10. Mener du at organisasjonsmodellen og forholdet mellom organiseringen av det administrative og politiske systemet bidrar til optimal samhandling, eller er det slik at organiseringen spiller liten eller ingen rolle? Hvorfor det?
11. Er det noe ved organiseringen som hindrer eller vanskeliggjør en god samhandling?
Er organiseringen lik i din fylkeskommune uavhengig av fagområde?
12. Det er flere heltidspolitikere i dag enn tidligere. Betyr dette noe for fordeling av ansvar og måter samspeillet foregår på?
13. Har ditt syn på hvordan administrasjonen skal opptre endret seg?