



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

**Rolleforståelse i forvaltningen
- hvordan oppfatter kommunedirektører sin rolle i forhold til lokalpolitikere, og hvilke verdier legges til grunn for avgjørelser de tar?**

Bemnet Meselu

Totalt antall sider inkludert forsiden: 34

Molde, 20.05.2021



Høgskolen i Molde
Vitenskapelig høgskole i logistikk

Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å betrakte som fusk og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i URKUND, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Personvern

Personopplysningsloven

Forskningsprosjekt som innebærer behandling av personopplysninger iht. Personopplysningsloven skal meldes til Norsk senter for forskningsdata, NSD, for vurdering.

Har oppgaven vært vurdert av NSD?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

- Hvis nei:

Jeg/vi erklærer at oppgaven ikke omfattes av Personopplysningsloven:

Helseforskningsloven

Dersom prosjektet faller inn under Helseforskningsloven, skal det også søkes om forhåndsgodkjenning fra Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, REK, i din region.

Har oppgaven vært til behandling hos REK?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Sølve Mikal Krekvik Nerland

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Opgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Dato: 20.05.2021

Antall ord: 8000

Forord

Denne bacheloroppgaven er skrevet i forbindelse med avsluttende studie i juss og administrasjon ved Høgskolen i Molde. Veien til denne ferdigstilte teksten du nå leser har vært turbulent, med innslag av frustrasjon, redsel og mestringsfølelse. Det har vært en lærerik studietid som jeg er takknemlig for, og jeg sitter igjen med masse kunnskap.

Jeg vil takke veilederen min Sølve Mikal Nærland som har stilt opp med både oppmuntring, konstruktiv kritikk og veiledning gjennom arbeidet med denne oppgaven. En stor takk til mine tre kommunedirektører som disponerte sin tid til min oppgave. Og til slutt også en stor takk til familie og venner, som har vært behjelpelige med korrekturlesing, innspill og støtte. Dere vet hvem dere er, og jeg setter virkelig pris på dere.

Bemnet Meselu

Molde / Ås

20.05.2021

Sammendrag

Forvaltningen er en viktig del av det politiske systemet da de står for både forberedelsen av saker som skal vedtas av politiske beslutningsorgan og iverksettelsen av vedtatt politikk. Med en stor mulighet for å påvirke politikken ved å legge viktige premisser for den formelle beslutningsprosessen i et politisk organ, uten å kunne stilles ansvarlig ovenfor folket, dukker det opp et demokratisk dilemma.

Denne bacheloroppgaven utforsker hvordan tre kommunedirektører oppfatter sin rolle som den øverste administrative lederen i en kommune, og hvilke verdier de ser på som sentrale ved utførelsen av sine arbeidsoppgaver.

Gjennom en kvalitativ tilnærming ved individuelle intervjuer viser denne oppgaven hva et utvalg av tre kommunedirektører mener er sentrale verdier. Undersøkelsen tyder på at det er en viss konsensus av hva som anses som de mest sentrale verdiene, hvor lojalitet, faglighet og partipolitisk nøytralitet er nøkkelpunkter. Disse funnene stemmer godt overens med valgt teori fra Max Weber og hans idealbyråkrati, samt Knut Dahl Jacobsens teoretiske forventninger til ansatte i administrasjonen.

Innhold

1.0	Innledning	1
2.0	Problemstilling	3
2.1	Presisering og avgrensing av problemstilling	3
3.0	Teori	4
3.1	Max Webers idealbyråkrati	4
3.1.1	Skillet mellom administrasjon og politikk	5
3.2	Knut Dahl Jacobsen om byråkratenes tre roller	6
4.0	Metode	9
4.1	Valg av undersøkelsesdesign	9
4.2	Datainnsamling	10
4.3	Utvalg av enheter	11
4.4	Strukturering av intervju	12
4.5	Intervjuprosessen	13
4.6	Etiske vurderinger	14
4.6.1	Informert samtykke	14
4.6.2	Krav til privatliv	14
4.6.3	Krav til riktig presentasjon av data	15
4.6.4	Annen forskningsetikk	15
4.6.5	Vurdering av meldeplikt til NSD	16
5.0	Analyse	16
5.1	Jobben til en kommunedirektør	16
5.2	Forholdet mellom administrasjon og politikk	17
5.3	Politisk nøytralitet	18
5.4	Lojalitet	19
5.5	Faglighet og faglige hensyn	19
5.6	Hva er viktigst – lojalitet, nøytralitet eller faglig uavhengighet?	20
5.7	Andre utfordringer	20
5.8	Oppsummering	21
5.9	Diskusjon av reliabilitet og validitet	22
6.0	Konklusjon	23
6.1	Videre forskning	23
7.0	Referanseliste	24
8.0	Vedlegg	26
8.1	Intervjuguide	26
8.2	Mail sendt i forbindelse med rekruttering til intervju	27

1.0 Innledning

Folkesuverenitetsprinsippet har røtter tilbake i lang tid, og ble bredt omfavnet i Vest-Europa fra 1600-tallet og utover. Hendelser som den franske revolusjonen satte fokuset på individuell frihet, grunnleggende menneskerettigheter og at alle mennesker var like mye verdt. Med et stort fokus på individuell frihet var det også behov for at individer skulle ha rettigheter som beskyttet dem fra tilfeldig maktutøvelse fra en eller annen overordnet myndighet (Jacobsen 1997:16). Den franske filosofen Jean-Jacques Rousseau argumenterte for at folket hadde rett til å styre seg selv gjennom sine folkevalgte representanter (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014:45).

Ideen om folkesuverenitet går ut på at all legitim statsmyndighet utgår fra folket. I Norge har vi et representativt demokrati som valgt styresett, og ideen om folkesuverenitet er hjemlet i Grunnloven § 49 hvor det står "folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget. Stortingets representanter velges gjennom frie og hemmelige valg." (Grunnloven § 49 første ledd, 1814). I vårt representative demokrati utgår makten fra folket ved at vi utpeker representanter gjennom stortingsvalg hvert fjerde år, og beslutningsfatningen av politiske saker overlates til dem.

Så, hva er nå politikk? En snever definisjon kan være å si fordelingen av goder og byrder i et samfunn. Statsviteren Knut Dahl Jacobsen har definert politikk som en virksomhet som går ut på å få et problemområde på dagsorden, få det akseptert som et bindende offentlig ansvar og å få organisert kontinuerlig rutinemessig problemløsning rundt det (Christensen mfl. 2017: 26). En annen bred definisjon har Østerud (2002) som sier at politikk er all virksomhet som er knyttet til offentlige beslutningsprosesser (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014: 29). Denne definisjonen fanger opp flere elementer ved det politiske systemet, som påvirkningen av og prioriteringen mellom ulike verdier og fordelingen av goder og byrder som skjer i de offentlige beslutningsprosessene (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014:29).

Men denne politikken skal ikke bare være et uttrykk for flertallets vilje. Den skal helst også utformes og bygges på kunnskap om hvilke tiltak som fungerer, framfor ren gjetting eller magefølelse (Christensen og Holst, 2020:62). I Norge er det en sterk tradisjon for at offentlig politikk skal bygge på faglig kunnskap, sier Cathrine Holst og Johan Christensen (Isaksen 2021).

Det er vanskelig, eller muligens faktisk umulig, for de folkevalgte representantene å sette seg inn i alt av fakta og informasjon som burde legges til grunn for disse avgjørelsene. Dermed må de i stor grad overlate planlegging, utforming og utførelse av de fleste offentlige oppgaver til spesialister (Jacobsen 1997:15). Disse spesialistene er de ansatte i den offentlige forvaltningen.

Begrepet offentlig forvaltning omfatter all offentlig administrasjon, og alle de ansatte som jobber for å forvalte og realisere mål og vedtak som er truffet av politikerne (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014:135). Dette kan f.eks. være ethvert organ for stat eller kommune, som et direktorat eller kommunestyre (Forvaltningsloven § 1, 1967).

To av forvaltningens viktigste oppgaver er å forberede sakene som skal vedtas i politiske beslutningsorgan, for så å iverksette politikken som så blir vedtatt. Gjennom de innledende forberedelsene av en sak har forvaltningen dermed stor mulighet til å influere den offentlige politikken ved å legge viktige premisser for den formelle beslutningsprosessen i et politisk organ (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014:137). I tillegg kan iverksettingen av de politiske beslutningene påvirkes av faglig kompetanse og prioriteringer. Med betydelige muligheter for å påvirke den offentlige politikk - hva hviler så forvaltningens legitimitet på? (Hansen, Helgesen og Vabo s. 137)

Forvaltningen består ikke av ansatte som alle er folkevalgte politikere. Likevel plasserer den parlamentariske styringskjeden forvaltningen som en del av det politiske systemet – hvor det suverene folk er grunnlaget for autoritet (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014:37). Jacobsen (1997:15) snakker om det demokratiske dilemmaet knyttet til den offentlige administrasjonen, og hvordan problemer kan oppstå dersom de opptrer som en selvstendig politisk aktør uten å være folkevalgte som kan holdes ansvarlig overfor folket. Når denne delen av det politiske systemet i stor grad består av ikke-folkevalgte ansatte kan man stille seg spørrende til om det er rett eller galt i forhold til demokratiske verdier.

2.0 Problemstilling

Den offentlige forvaltningen står for rundt 10% av all sysselsettelse i Norge, og av alle ansatte i offentlig sektor er 30% i forvaltning (Statistisk Sentralbyrå 2021: tabell 2). Med så mange ansatte, hvordan sikres kontinuitet og forutsigbarhet, og har de et felles verdigrunnlag? Hvordan tas avgjørelser, og hvilke verdier er de basert på?

Med et ønske om å få en bedre forståelse av politikkenes normative aspekt vil jeg se nærmere på hvilke verdier og hensyn som blir lagt til grunn hos ansatte i forvaltningen i deres arbeid. Med utgangspunkt i dette har jeg valgt en eksplorerende problemstilling for å oppnå mer klarhet og mer kunnskap (Jacobsen 2015:80)

For å belyse valgt tema har jeg valgt følgende problemstilling:

Hvordan oppfatter kommunale ledere sin rolle i forhold til lokalpolitikere, og hvilke verdier legges til grunn for avgjørelser de tar?

2.1 Presisering og avgrensning av problemstilling

Med hensyn til tiden jeg hadde til rådighet og omfanget av problemstillingen var jeg nødt til å gjøre noen avgrensninger. For å innskrenke problemstillingen til et mindre omfang har jeg valgt å se på kommunale ledere blant ansatte i forvaltningen. Det kunne vært mer spennende å se på lederne på toppen av det byråkratiske hierarkiet i statsforvaltningen eller ledere i en fylkeskommune, men for å finne intervjuobjekter som enklere kunne stille til samtaler valgte jeg å avgrense til kommunale ledere som er mer tilgjengelige. Jeg valgte bevisst ledere fremfor vanlig ansatte etter min antagelse om at de er tettere i kontakt med det politiske i en kommune.

En sammenligning av rolleoppfatning på ulike nivåer av forvaltning kunne også vært spennende å se nærmere på, men det ville vært av betydelig større omfang enn det som får plass i en slik besvarelse.

For å belyse denne problemstillingen har jeg valgt et kvalitativt undersøkelsesdesign med innsamling av data gjennom individuelle intervjuer med kommunale ledere.

Kommunale ledere vil videre i besvarelsen gå under kommunedirektører, byråkrater, ansatte i forvaltningen og administrasjonen. Ulike teorier bruker ulike begrep, så i denne besvarelsen bruker jeg de begrepene om hverandre.

3.0 Teori

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for teoriene jeg anser som relevante i forhold til valgt problemstilling. Sentrale teorier er Max Webers ideer om det ideelle byråkratiet og Knut Dahl Jacobsens rolleteori for ansatte i administrasjonen.

3.1 Max Webers idealbyråkrati

Byråkrati betegner først og fremst den statlige administrasjonen som vokste fram på midten av 1800-tallet. Den oppsto fra behovet for en administrasjon som skulle motvirke korrupsjon, bestikkelser og nepotisme som var vanlig i de tidligere styringsformene (Eriksson-Zetterquist mfl. 2014:67-68). Dette skulle skje ved å skille de administrative oppgavene fra de som hadde den politiske makten.

En sentral figur i byråkratiets historie er den tyske sosiologen Max Weber. Han så på byråkratiet som et nøytralt redskap for politiske beslutningsorgan. Byråkratiet skulle være et uttrykk for legal-rasjonell autoritet, hvor befolkningen underordnet seg offentlige myndigheter som bygger sin maktutøvelse på at de styres av folkevalgte (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014:41). Den politiske ledelsen skulle fastsette mål og treffe vedtak, mens en strengt regelbundet forvaltning skulle være et nøytralt og effektivt apparat som realiserte vedtakene (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014:143). Weber mente byråkratiet var teknisk overlegent andre organisasjonsformer da det var konfliktfritt, presist, kontinuerlig og forutsigbart (Eriksson-Zetterquist mfl. 2014:71).

Weber hadde en idealmodell av byråkratiet, som var fritt for fordommer og personlige oppfatninger (Eriksson-Zetterquist mfl. 2014:72). Det er viktig å spesifisere at dette er en idealmodell og ikke noe som kan anses å finnes i virkeligheten. For Weber handlet det om å sette opp et stilisert ideal som man kunne sammenligne virkeligheten med (Jacobsen 1997:20), og denne idealmodellen legger klare skiller mellom politikk og forvaltning. For

at forvaltningen skulle være et nøytralt redskap for politikken var det forutsatt at de ansatte måtte følge strenge normer, hvor disse syv var de mest sentrale (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014:143):

Nøytralitet og upartiskhet

Lojalitet til enhver sittende regjering

Likebehandling og rettssikkerhet

Etterprøvbarhet

Effektiv måloppnåelse

Forutsigbarhet

Fri for egeninteresse

Tanken om et klart skille mellom politikk og administrasjon tilfredsstiller idealet om at det er folket som utformer den offentlige politikken gjennom de folkevalgte, og det demokratiske idealet om representasjon og ansvarlighet overfor folket (Jacobsen 1997:32). Likevel er det slik at dette kun er et ideal, da det i realiteten er et uklart skille.

3.1.1 Skillet mellom administrasjon og politikk

Når det kommer til skillet mellom politikk og administrasjon hadde Weber tre hovedideer på hvordan de skilles. Den første ideen var at de er underlagt to ulike handlemåter. Politikk handlet om å jobbe for noe man trodde på, og hevde sine synspunkter i diskusjoner med politiske motstandere. Politikk var preget av lidenskap og verdier. Sammenlignet var administrasjonen mer analytisk og upersonlig og fokuserte mer på fakta og teknisk effektivitet (Jacobsen 1997:20).

Den andre ideen var at politikk og administrasjon er underlagt ulike typer logikk, også kalt rasjonalitet. Politikken fokuserte på målrasjonalitet, også kalt verdirasjonalitet, som handler om å velge mellom ulike verdier. Administrasjonen fokuserte på middelrasjonalitet, som handler om å finne de beste midlene for å nå bestemte mål (Jacobsen 1997:21).

Den tredje ideen var at politikken og administrasjonen hadde ulike oppgavetyper. Politikken skulle utforme regler for hvordan samfunnet skulle styres, basert på verdier man

velger å fokusere på. Administrasjonen skulle så anvende disse reglene på den mest effektive måten (Jacobsen 1997:21).

I tillegg til dette skilles de ved at politikken består av folkevalgte, og administrasjonen består av ansatte med faglig bakgrunn. Politikere blir valgt etter popularitet, og dette kan føre til at de vektlegger enkelte saker symbolsk, for å vise at de bryr seg (Jacobsen 1997:45). Målet ved slutten av en styringsperiode er å bli gjenvalgt, og det avhenger av popularitet. Administrasjonen derimot er basert på et meritokratisk ideal, hvor kompetanse står sentralt. Det er fagkunnskap om et spesielt område som legger grunnlaget for ansettelse (Jacobsen 2007:15), fremfor popularitet. Ved et skifte av politisk ledelse vil forvaltningsapparatet likevel bevares intakt, og denne uavsetteligheten skal sikre kontinuerlig myndighetsutøvelse gjennom politiske skifter (Jacobsen 1960:21).

3.2 Knut Dahl Jacobsen om byråkratenes tre roller

I en artikkel fra 1960 skriver statsviteren Knut Dahl Jacobsen om forventningene knyttet til en statsansatt og rollen de innehar. De tre sentrale forventningene som stilles til de ansatte i forvaltningen er at de skal være lojale, nøytrale og faglig uavhengig.

Politisk lojalitet innebærer at administrasjonen skal være et redskap for regjeringens synsmåter (Jacobsen 1960:20), et nøytralt apparat som kan anvendes av enhver politisk ledelse. Etter Webers ideal om det lojale byråkratiet skal de ansatte i administrasjonen ikke ha noe selvstendig vilje eller innflytelse, og det er forutsatt at lojaliteten skiftes med den politiske makten (Jacobsen 2007:147). De demokratiske verdiene om at det er de folkevalgte politikerne som fører politikken er forutsatt en administrasjon som opptrer lojalt for at den folkevalgte politiske eliten skal kunne gjennomføre sin politikk (Jacobsen 1997:51).

Politisk nøytralitet innebærer partipolitisk nøytralitet, og henger sammen med lojalitet over. Nøytralitet støtter opp under at forvaltningen skal kunne tjene en hvilken som helst regjering som Stortingets flertall vil tolerere (Jacobsen 1960:20), det skal være en demokratisk fellesressurs. Denne nøytraliteten er noe av det som legitimerer en forvaltningsansatt, som underordner seg beslutninger fattet av politiske vedtak, uavhengig av ens personlig politiske syn. Idealet om en nøytral administrasjon forutsetter at det er et

klart skille mellom administratoren som ansatt og privatperson (Jacobsen 1997:147), som også er et punkt i Webers idealmodell. Det kan være vanskelig å være lojal til en politikk som strider imot dine egne politiske verdier, og derfor er det viktig at den ansatte klarer å opprettholde skillet i rollen som ansatt og privatperson.

Faglig uavhengighet innebærer at forvaltningsansatte skal kunne legge frem sine vurderinger etter beste faglig skjønn, uansett om det går overens med den politiske ledelsen eller ikke (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014:150). Beslutninger skal fattes på faglige premisser, hvor usaklige hensyn holdes utenfor (Christensen mfl. 2014:109). Den faglige uavhengigheten er en handlingsnorm for ansatte i forvaltningen, og bruk av eksterne fageksperter kan være et virkemiddel for å sikre fagligheten. Å ta med forskere og professorer i utvalg og utredninger kan være en viktig måte å vise at forslagene er bygget på troverdige faglige premisser (Christensen og Holst 2020:94).

Det oppstår flere rollekonflikter knyttet forventningene til å skulle opptre både lojalt, nøytralt og faglig uavhengig, og de ulike og motstridende hensynene som må tas er et av kjennetegnene ved den offentlige forvaltningen (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014:135).

Hvordan kan en ansatt være lojal til politikken? Når det kommer til lojalitet nevner Jacobsen (1960:22) at det kan uttrykkes ved å blant annet aktivt støtte de nye makthaverne under utarbeidelsen og iverksettelsen av ny politikk, og også ved å passivt godkjenne de nye makthaverne. Men en for sterk vektlegging av lojalitet kan føre til at administrasjonen begynner å ta hensyn til politiske signaler og ønsker, og da tilpasser informasjonen de bearbeider til politikken deretter (Jacobsen 2007), og det kan påvirke kvaliteten på den offentlige politikken.

Ved å vektlegge for mye på faglig uavhengighet og nøytralitet kan man motsetningsvis ende opp med en administrasjon som fremmer politikken de selv mener er viktig, uten å ta hensyn til noe politiske signaler. Vi vil da kunne ende opp med en variant av teknokratiet, hvor det er administrasjonen med fagekspertene som bestemmer, og ikke de folkevalgte (Christensen og Holst 2020:61).

Denne rolleklarheten er i seg selv et lite paradoks. Et eksempel på det er at hvis man gjør lojalitetsrollen mer forpliktende vil det føre til en administrasjon som må byttes ut etter hvert maktskifte (Jacobsen 2007:145). Ved å vektlegge nøytralitet kan man få en administrasjon som er distansert fra politikken de jobber etter. Ved å vektlegge faglighet kan man ende opp med en form for teknokratisk administrasjon hvor politikken baserer seg på stor grad av empirisk kunnskap, og det vil være lite å være uenig om mellom de ulike partiene. Politikken kan da på et vis bli overflødig, da det vil være lite som skiller de ulike partiene hvis all politikk baserer seg på kun empirisk kunnskap.

De ulike forventningene til administrasjonen er ifølge Jacobsen knyttet til ulike verdier, verdier som bærer med seg ulike idealer. Lojalitet er knyttet til demokratiske idealer, nøytralitet og faglig uavhengighet er knyttet til idealet om en teknisk effektiv administrasjon (Jacobsen 1997:51). Jacobsen ser også på denne rolleklarheten som noe positivt. Et av virkningene er at den gjør forvaltningen bedre egnet til å håndtere kompleksitet og flere hensyn samtidig, i tillegg til å gi økt kompetanse og fleksibilitet (Jacobsen 1960:32).

Jacobsens teori ble opprinnelig utformet for å belyse sentraladministrasjonen som er underlagt et parlamentarisk styresett, men teorien vil også ha klar relevans for dette studiet av kommunesektoren som, med unntak av noen storkommuner, er organisert etter formannskapsprinsippet. De fire viktigste formelle forskjellene på formannskapsbasert og parlamentarisk demokrati er organiseringen av valg til det utøvende organet, bemanningen av det utøvende organet og det utøvende organets ansvar og oppgaver (regjeringen.no, 2015). Felles med sentraladministrasjonen er likevel at den politiske ledelsen i en kommunesektor også er folkevalgt, og det gjør at Jacobsens teori likevel kan sies å ha relevans. Teorien har også blitt benyttet i studier av kommunesektoren tidligere, eksempelvis i Dag Ingvar Jacobsen sin doktorgradsavhandling fra 2007 (Jacobsen 2007).

4.0 Metode

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for hvilken metode jeg har anvendt for å besvare valgt problemstilling.

4.1 Valg av undersøkelsesdesign

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i en kvalitativ metode for gjennomføringen av undersøkelsen. Kvalitativ metode er ofte godt egnet til når man ønsker å avklare et tema nærmere og til å få fram en nyansert beskrivelse av temaet. Et kvalitativt opplegg har som regel hensikt å få fram hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon (Jacobsen 2015:133). Det finnes allerede noe forskning på temaet jeg har valgt, men siden dette er forhold som kan endre seg over tid er det interessant å undersøke nærmere hvordan dette er i dag.

Det er flere fordeler med en kvalitativ tilnærming. I en undersøkelse hvor målet er å få en opplevelse eller oppfatning formidlet gjennom egne ord kan denne tilnærmingen gi en større nærhet, sammenlignet med en kvantitativ tilnærming. Uten standardiserte spørsmål med svaralternativer får intervjuobjektet i større grad fortelle mer åpent om hva de tenker er mest relevant. Dermed kan vi si at denne tilnærmingen har høy relevans, da det er intervjuobjektene som definerer svarene etter sin forståelse av hva som er relevant.

En annen fordel er at kvalitative data som regel favoriserer variasjon og kompleksitet, og i mindre grad det generelle. Man får mulighet til å gå i dybden og oppdage den unike og individuelle forståelsen av et forhold (Jacobsen 2015:130).

En tredje fordel med en kvalitativ tilnærming er fleksibiliteten. Utgangspunktet mitt er en eksplorerende problemstilling hvor hensikten er å få en dypere forståelse, og åpne problemstillinger trenger gjerne fleksible undersøkelsesopplegg. Med en kvalitativ tilnærming åpner det for at jeg kan gå tilbake og endre på både problemstillingen, datainnsamlingsmetoden og analyse etter hvert som undersøkelsen pågår. Skillet mellom de ulike fasene i undersøkelsesprosessen blir mer flytende og forskningsprosessen er mer åpen (Jacobsen 2015:130-131).

Det er også noen ulemper med en kvalitativ tilnærming. En av dem er at det kan være ressurskrevende, både i form av tid og ressurser. Et intervju krever mer tid og ressurser sammenlignet med en spørreundersøkelse med faste svaralternativer, da med tanke på å finne respondenter som kan disponere tiden sin til et intervju som gjerne tar lang tid å gjennomføre, og så i tillegg analysere svar som ofte er lange og komplekse. At denne tilnærmingen er ressurskrevende gjør at man ofte må begrense seg til et fåtall av respondenter. Med dette oppstår et generaliseringsproblem, for det er usikkert på om de valgte intervjuobjektene er representative for andre enn de selv.

Mitt valg av undersøkelsesdesign scorer høyt på intern gyldighet da det er lagt opp for å få en virkelighetsnær forståelse, men vil score lavere på ekstern gyldighet da det vil være vanskelig å generalisere funnene fra dette studiet grunnet et fåtall av intervjuobjekter. Det er vanskelig med statistisk generalisering med så få intervjuobjekter ettersom at det som gjelder for de jeg har plukket ut og studert ikke nødvendigvis gjelder for de jeg ikke har studert. Den interne gyldigheten gjør likevel at undersøkelsesopplegget er godt egnet for teoretisk generalisering, som innebærer at man kan danne generelle teorier om hvordan virkeligheten ser ut, og hvordan fenomener henger sammen. Jacobsen (2015:91) sier også at en god beskrivelse og forståelse av virkeligheten er det beste grunnlaget for å formulere mer allmenngyldige teorier og hypoteser.

4.2 Datainnsamling

Til denne oppgaven og problemstillingen passet det individuelle intervjuet best som undersøkelsesdesign. Dette er fordi det får fram den enkeltes holdninger og oppfatninger uten at det tas hensyn til en sosial sammenheng. Målet er å få deres opplevelse formidlet gjennom egne ord, og med denne metoden avklarer vi enkeltes forståelse og hva slags mening som legges i ulike forhold (Jacobsen 2015:146-147).

Jeg har valgt å gjennomføre intervjuene ved bruk av telefon. Dette vil gjøre gjennomføringen av intervjuene mindre ressurskrevende sammenlignet med ansikt-til-ansikt intervjuer ved at jeg ikke trenger å være fysisk til stede. I tillegg vil et telefonintervju være lettere å gjennomføre med hensyn til smittevern. En annen fordel med denne intervjutypen er at jeg ikke er begrenset til respondenter i umiddelbar nærhet, og det gjør det lettere å få tilgang til flere respondenter. Telefonintervjuet åpner for tett, dynamisk

og informasjonsrik kommunikasjon uten kostnadene som kommer med reise og å finne et sted å foreta intervjuet (Jacobsen 2015:147). Svakheter med denne intervjuutypen er at den er svakere på å etablere åpenhet og tillit pga. avstanden som kommer ved mangel på fysisk nærhet. En løsning på det kunne vært å gjennomføre via Skype eller Zoom så man får etablert noe nærhet ved at intervjuer og intervjuobjekt får sett hverandre, men dette vil igjen være litt mer krevende enn et vanlig telefonintervju ved at man er avhengig av at både internettdækning og intervjuobjektets tekniske ferdigheter spiller på lag.

4.3 Utvalg av enheter

Jacobsen (2015:178) skiller mellom begrepene informant og respondent. Informanter kjennetegnes ved at de har god kunnskap om gruppen eller fenomenet som undersøkes, men de representerer ikke gruppen vi ønsker å undersøke. Respondenter derimot er representanter for gruppen vi ønsker å undersøke og har direkte kjennskap til et fenomen. I denne oppgaven er jeg ute etter å finne ut av kommunale ledere sin rolleoppfatning, og de blir dermed ansett som respondenter (Jacobsen 2015:178-179).

Ved valg av respondenter til denne oppgaven, valgte jeg de på bakgrunn av at jeg tror de kan gi mye god informasjon basert på deres personlige erfaring. Ved avgrensning av problemstilling valgte jeg ut kommunale ledere blant alle ansatte i forvaltningen fordi jeg tror at de gjennom sitt arbeid opplever kryssforventninger og rollekonflikter. En kommunal leder, også kalt rådmann eller kommunedirektør, er den øverste administrative lederen i en kommune og fungerer som et bindeledd mellom administrasjonen og den politiske ledelsen. Ledere som er enda høyere i det byråkratiske hierarkiet har muligens mer erfaring og kanskje mer informasjon å komme med, men det er av hensyn til tilgjengelighet at jeg valgte de bort.

Den teoretiske populasjonen vil dermed være alle kommunale ledere i Norge, som per dags dato er 354 kommunale direktører (kommunal-rapport.no, 2020). I oversikten på nettsiden står det også informasjon om når de ulike kommunedirektørene ble ansatt. Det vil være logisk å tenke at de som har vært ansatt lenger kan ha opplevd flere rollekonflikter og har mer informasjon enn de som har vært ansatt i kun et år eller to. Derfor valgte jeg respondenter blant de som ble ansatt i 2017 eller tidligere. Det begrenset antallet til 199 mulige respondenter.

Antall intervjuer jeg kunne foreta begrenses av tid og ressurser, og derfor landet jeg på 3 stykker. Fra de 199 mulige respondentene kontaktet jeg et tilfeldig utvalg frem til jeg hadde tre stykker som kunne stille til intervju. Til dette utvalget sendte jeg samme mail med kort info om min problemstilling og hva et intervju ville gå ut på, hvor lang tid det vil ta, og presiserte at det var frivillig og anonymt (vedlegg 2). De tre første som svarte at de kunne stille til intervju ble dermed mine respondenter. Dette er et bekvemmelighetsutvalg ettersom at jeg ikke satte for mange kriterier til mulige respondenter, og så valgte ut de tre første som kunne stille seg disponible. Ulempen med dette er at jeg kan ende opp med et systematisk skjevt utvalg som gjør det vanskelig å generalisere ved at jeg velger de tre første basert på få krav. Det kan finnes respondenter som har bedre informasjon å komme med, men man vet ikke hvor god informasjonskilde et intervjuobjekt er før intervjuet er gjennomført. Det at det er få intervjuer som foretas er likevel mindre problematisk ved en utforskende studie, da hensikten ikke nødvendigvis er generalisering. Ideelt sett hadde jeg hatt mange flere intervjuer, men rammen for en bacheloroppgave legger begrensninger på antall intervjuer jeg kan foreta og hvor mye empiri jeg har kapasitet til å samle inn.

4.4 Strukturering av intervju

Den kvalitative tilnærmingen er en åpen metode der forsker forsøker å legge så få føringer som mulig. Først etter at informasjonen er samlet inn, blir den strukturert og kategorisert. Dette åpner for å få virkelighetsnær informasjon der intervjuer definerer hva som er relevant (Jacobsen 2015:127). Enkelte vil si at en intervjuguide med pre-strukturering av temaer vil være en måte å lukke datainnsamlingen. Et motargument til det er at det kan være et godt hjelpemiddel for å unngå data som blir for komplisert og ressurskrevende å analysere. Pre-strukturering vil ikke nødvendigvis si at datainnsamlingen lukkes, men heller at enkelte aspekter blir satt i fokus. (Jacobsen 2015:149)

Jeg har valgt å lage en intervjuguide med middels strukturering (vedlegg 1). Dette åpner for at respondentene selv kan ta opp temaer og selv vektlegge det de mener er viktig, men det avgrenser nok til å ikke få inn for mye data. Intervjuguiden inneholder spørsmål som gjør at respondentene får reflektert over de tre rollene som er nevnt i teori-kapittelet, samtidig som de kan snakke fritt ellers. utfordringen ved å lage en slik intervjuguide er å

balansere mellom å ha den åpen, men samtidig lukke det nok til å sikre at alle tre intervjuene kommer inn på de samme temaene.

Hensikten med intervjuet vil være åpent, dette er for at intervjuobjektene skal få bedre forståelse av hva informasjonen de gir skal brukes til. Å være åpen om hensikten vil også gi en viss føring på hva slags informasjon jeg er ute etter.

Intervjuet skal foretas via telefon, og det noteres på penn og papir underveis. Dette vil ta hensyn til personvern da det ikke kan spores tilbake til enkeltpersoner. Det vil kanskje åpne opp for at intervjuobjektene kan snakke mer fritt når de vet de ikke blir tatt opp, men en ulempe er at det vil bli vanskelig å få notert ned alt som blir sagt, og det fjerner muligheten for å gå tilbake til rådata. Men, siden intervjuet skjer via telefon krever det ikke øyekontakt og samme grad av tilstedeværelse som ved et ansikt-til-ansikt-intervju. Dermed kan det tas notater uten å ta samme hensyn til atmosfæren.

Det er på forhånd satt av rundt 30 minutter, av hensyn til respondentenes tid. En halvtime er ikke så langt til at det tar en stor del av arbeidsdagen, men ikke for kort til å skulle rekke å samle inn relevant informasjon og utdypelse. Her vil intervjuguiden komme til nytte ved at den legger føringer for temaer jeg vil innom, noe som er praktisk med kortere tid satt av. Det kan også tenkes at det vil være lettere å rekruttere til et noe kortere intervju.

4.5 Intervjuprosessen

Intervjuet ble avtalt på mail og gjennomført ved telefon. Jeg startet intervjuet ved å kort presentere meg selv og min oppgave, og litt om hvordan informasjonen fra intervjuet skal brukes. Jeg presiserte at dette er et intervju basert på frivillig deltakelse, samt at det er anonymt og det underveis kun noteres på penn og papir. Før jeg startet å stille spørsmål spurte jeg om det var noe de lurte på, dette for å sikre at de ikke hadde noen ubesvarte spørsmål de satt inne med før jeg startet med mine spørsmål.

På den ene siden var det å kun notere på papir vanskelig ved at man måtte vurdere hva som var viktig informasjon underveis. Likevel var det enkelt å notere ved bruk av korte setninger og stikkord, og det at jeg ikke måtte ta hensyn til øyekontakt og lignende åpnet for at jeg kunne fokusere på skriveingen.

Den avsatte tiden på 30 minutter til hvert intervju viste seg å være en god beregning da ingen av intervjuene varte noe særlig lengre. På slutten av intervjuet spurte jeg alle intervjuobjektene om de hadde noe mer de ønsket å legge til, for å være sikker på at de følte de fikk sagt det de ville si. Jeg opplevde at alle stilte seg positiv til min oppgave og syntes det var en spennende tematikk til en bacheloroppgave.

4.6 Etiske vurderinger

I Norge er det tre grunnleggende krav knyttet til forholdet mellom forsker og de som forskes: informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt (Jacobsen 2015:47).

4.6.1 Informert samtykke

Det er to krav til informert samtykke. Det første er at den som deltar har kompetanse til å ta et informert valg på om de vil delta eller ikke, basert på informasjonen de blir gitt på forhånd. Siden hensikten med intervjuet er åpent, vil de få informasjon om hva informasjonen de gir skal brukes til. Når det kommer til å ta et informert valg kan kommunedirektører anses å ha nok kompetanse til å gjøre det.

Det andre elementet til informert samtykke er frivillighet. Det vil si muligheten til å ta et fritt valg om de vil delta, uten noen form for press fra andre (Jacobsen 2015:47).

Intervjuobjektene velger selv frivillig om de vil benytte en del av arbeidsdagen sin på å delta, og det er lite press som kan påvirke deres avgjørelse etter min vurdering.

4.6.2 Krav til privatliv

Ved kravet til privatliv er det tre elementer som må tas til vurdering; hvor følsom er informasjonen som samles inn, hvor privat er den, og hva er sjansen for å identifisere enkeltpersoner ut fra data. Først definerer loven om behandling av personopplysninger nærmere hva som regnes som følsom opplysning, og der nevnes blant annet informasjon om religion, rase, politisk ståsted, helseforhold, og medlemskap i fagforeninger (Jacobsen 2015:49). Ingenting av dette er temaer som er relevant for min problemstilling, og det er heller ikke noe som vil komme opp med mindre intervjuobjektene selv tar det opp. Ved vurderingen om hvor privat informasjonen er sier Jacobsen (2015:49) at «jo lenger inn i

den private sfæren vi beveger oss, desto sterkere tiltak skal iverksettes for å sikre privatlivets fred». Informasjonen som samles inn er i sammenheng med deres rolle på jobb, og det kan anses å være en mer offentlig sammenheng. Muligheten for å identifisere enkeltpersoner fra dataen samlet inn vil etter min vurdering være svært lite sannsynlig, tatt til betraktning at jeg ikke stiller noen bakgrunnsspørsmål eller noterer ned personsensitive opplysninger. Det er et avgrenset utvalg på 199, hvor jeg har valgt ut 3 tilfeldig etter tilgjengelighet, og intervjuet blir i tillegg notert på penn og papir uten noen elektroniske spor eller opptak.

4.6.3 Krav til riktig presentasjon av data

Vi som forskere skal forsøke, i den grad det er mulig, å gjengi resultater fullstendig og i riktig sammenheng. I praksis er det umulig å gjengi resultater helt fullstendig ettersom at enhver analyse vil være en reduksjon av detaljer (Jacobsen 2015:52). For å etterstrebe korrekt og fullstendig gjengitt data er det viktig med objektivitet i presentasjon av funn. All informasjon er nyttig informasjon, og det er ingen svar som er riktig ved gjengivelse av egen oppfatning og erfaring. Ved å ha notater på papir er det vanskelig å gjengi resultater helt fullstendig, og reduksjonen av detaljer skjer allerede ved noteringen. Likevel vil jeg si at jeg stiller meg objektiv til funnene fra denne undersøkelsen, og har etter beste evne etterstrebet korrekt gjengivelse av informasjonen intervjuobjektene delte med meg.

4.6.4 Annen forskningsetikk

I tillegg til kravene nevnt ovenfor er det verdt å nevne at forskningsetikk handler om mer enn personvern. Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi inneholder 46 ulike punkter, og av de er det 14 som omhandler personvern (forskningsetikk.no 2018). Andre typer etiske krav er f.eks. at alle forskere og studenter skal følge god henvisningsskikk, noe som er en forutsetning for etterprøvbarhet og videre forskning (forskningsetikk.no 2018, pkt. 26 og 27). Henvisningsskikken har jeg fulgt etter beste evne ved å vise til alle kilder jeg har benyttet meg av, og jeg har vært spesielt nøye med sidetall i litteraturen så det skal være lettere å finne til avsnittene jeg har hentet informasjonen fra.

Et annet etisk krav er at den vitenskapelige kunnskapen skal kunne formidles til et bredere publikum enn bare forskningsmiljøet, dette er viktig for en velfungerende demokratisk offentlighet og skal bidra til informert offentlig meningsdannelse og spredning av

samfunnsrelevant kunnskap (forskningsetikk.no, pkt. 41). Dette er noe jeg har prøvd å oppfylle etter beste evne i min besvarelse ved å holde meg til et språk som jeg tror er lett å forstå for mange.

4.6.5 Vurdering av meldeplikt til NSD

Den nye europeiske personvernforordningen (GDPR) fra 20. juli 2018 har innskjerpet personvernreglene, men i forhold til andre samfunnssektorer var forskningen underlagt et nokså strengt regime før GDPR også. Forskningsprosjekter som behandler personopplysninger iht. personopplysningsloven, skal melde om dette til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Dersom prosjektet gjennomføres anonymt, er det ikke behov for å melde det inn til NSD. Min vurdering av meldeplikt er basert på hvordan å gjennomføre forskningsprosjekter uten personopplysninger. På NSDs nettsider har de fremgangsmåter på hvordan dette kan gjøres, og disse har jeg fulgt ved å kun registrere data i form av notater på papir uten lydopptak, og ved å ikke registrere noen personidentifiserende bakgrunnsopplysninger i datamaterialet (nsd.no).

5.0 Analyse

I dette kapitlet skal jeg analysere empirien fra intervjuene opp mot valgt teori, for så å forsøke å besvare valgt problemstilling om hvordan kommunale ledere oppfatter sin rolle i forhold til lokalpolitikere, og hvilke verdier som legges til grunn for avgjørelser de tar. Jeg tar utgangspunkt i Jacobsens tre roller til de ansatte forvaltningen, samt ideen om det ideelle byråkratiet fra Max Weber. Jeg henviser til respondentene med angitt respondentnummer og med relevante utdrag fra mine papirnotater, ikke direkte sitater.

5.1 Jobben til en kommunedirektør

Gjennom intervjuene kom det frem at en kommunedirektør har arbeidsoppgaver som kan sammenlignes med daglig leder-funksjonen i et aksjeselskap (respondent 1). De skal fungere på samme måte som en daglig leder i en organisasjon og legge til rette for at de andre ansatte i kommunen kan gjøre jobben sin, og kommunedirektøren skal også føre tilsyn for at arbeidet blir gjennomført (respondent 1). En kommune er en stor organisasjon med mange fagområder, som igjen står for gjennomføringen av mange ulike tjenester

(respondent 2). En arbeidsdag kan variere i stor grad, og sakene som behandles berører ofte flere ulike fagområder og virksomhetsområder (respondent 1). En sentral del av arbeidet er å stå for utredningen av saker som fremmes for politisk behandling (respondent 1, 2 og 3).

En kommunedirektør, sammen med administrasjonen, har en rådgiverfunksjon for de politiske organene i kommunen, og gjennom rådgivning og utredninger skal de legge frem de beste rammevilkårene som de folkevalgte kan basere sine beslutninger på (respondent 2). Disse utredningene kan bidra til å oversette utilgjengelige faglige innsikter til lettfattelige prinsipper for offentlig politikk (Christensen og Holst 2020:83).

Fagkunnskapen mellom politikerne og administrasjonen er systemisk skjevfordelt (Jacobsen 2007:15), og respondent 2 sier at det dermed er viktig å være ydmyk og bevisst på dette, og at arbeidet deres også er å gjøre de folkevalgte gode. Det er kommunedirektøren som har kvalitetssikringsansvar for sakene som legges frem for politisk behandling (respondent 1), og alle saker blir skrevet i kommunedirektørens navn (respondent 2).

Ved spørsmål om balansen mellom rigiditet og fleksibilitet i deres arbeid forteller både respondent 1 og 2 at det er situasjonsbestemt. Respondent 1 og 3 forteller at det blir mer rutinert jo lenger ned man kommer i hierarkiet. Ledere, som har mer uforutsette arbeidsoppgaver med mindre innarbeidet praksis, har i mindre grad rutiner og større fleksibilitet. Respondent 3 forteller at det er rådmannen som håndterer saker som grenser til politiske, og at det ofte er enkeltstående beslutninger som ikke er rutinebasert. Det er først ved komplekse saker at en kommunedirektør ofte blir involvert, og da er det sjeldent innarbeidet praksis, sier respondent 1. Respondent 2 forteller at det er mye lover og forskrifter å forholde seg til, i tillegg til økonomiske rammer og innbyggers rettigheter. Innenfor disse rammene opplever de likevel at det rom for å lage gode prosesser.

5.2 Forholdet mellom administrasjon og politikk

Ved spørsmål om forholdet mellom administrasjon og politikk svarte både respondent 1 og 2 at de opplever et godt samarbeid i kommunene sine, men respondent 1 har eksempler i kommuner hvor dette forholdet er mer konfliktfylt. Respondent 1 nevner at det ikke er

snakk om mange politiske saker i forhold til totalt antall saker i en kommune, og at det er mange tusen vedtak som blir vedtatt uten deltakelse fra politikere. Denne respondenten kom også med en beskrivelse av maktforholdet i kommunen hvor de forklarte at ved bruk av metaforen «kongen på haugen» kan ordfører (som er politisk valgt) ses på som kongen på haugen, og kommunedirektøren blir så kongen i den haugen. Innad i organisasjonen er det dermed kommunedirektøren som har makten, men i det kommunale systemet er det den folkevalgte ordføreren som har makten.

Respondent 3 forteller motsetningsvis at dette forholdet kan oppleves som utfordrende da det til tider er et høyt konfliktnivå mellom posisjon og opposisjon som også preger administrasjonen. Rådmannen, som i utgangspunktet skal være nøytral, kan i tilfeller bli utsatt for intensjoner og meninger i saksbehandlingen fra politikere som har en annen politisk agenda enn det som blir lagt fram. At fokuset blir satt på rådmannen og rådmannens saksgrunnlag fremfor å diskutere politikken i saken kan være en utfordring for rådmannen som ikke har anledning til å delta i samtalen. Respondent 3 forteller også at det da er viktig å holde seg nøytral i politiske saker for å holde integriteten i takt, og også respondent 1 forteller av at man er avhengig av integriteten og tillitten fra det politiske systemet i rollen som kommunedirektør.

5.3 Politisk nøytralitet

Ved spørsmål om politisk nøytralitet og hvordan de opplever å skille mellom politikk på jobb og som privatperson svarer alle at de ikke opplever det som noe utfordrende. Respondent 1 nevner at det er lett å distansere seg fra partipolitikken i rollen som kommunedirektør fordi jobben avhenger på et vis av det, og respondent 3 forteller at det går veldig greit å så lenge det er en bevissthet. Respondent 3 forteller at nøytralitet hos rådmannen er en forutsetning for at byråkratimodellen ikke skal bli undergravd, noe som stemmer overens med både Webers og Jacobsens ideer. Den politiske nøytraliteten er det som er forutsatt for at et representativt demokrati skal fungere, og det som legitimerer den legal-rasjonelle autoriteten til en forvaltningsansatt.

5.4 Lojalitet

Av verdier som kan tenkes å være viktig for en ansatt i forvaltningen nevner respondent 1 at likebehandling er et viktig punkt. Ved forvaltning av nasjonalt regelverk og myndighetsutøvelse er det viktig at man utøver myndighet etter lover og regler, og at det skal være likt for alle legger respondent 1 til. Dette stemmer godt med Webers syn på byråkratiet som et uttrykk for legal-rasjonell autoritet. Respondent 2 svarer at det er viktig å være lojal mot de folkevalgte. Ved spørsmål om hva de la i begrepet lojalitet utdypet de at det innebærer å følge opp vedtak, uavhengig av personlig mening. Respondent 3 forteller også at man i sitt arbeid tjener politikerne og folkestyret. Respondent 2 svarer også at det er viktig med en god rolleforståelse. De ansatte i forvaltningen er de med kunnskap om faget, og det er viktig at de legger frem de beste rammevilkårene for politikerne som ikke sitter med samme type kunnskap.

5.5 Faglighet og faglige hensyn

Når det kommer til faglighet og faglig hensyn forteller respondent 1 at offentlig forvaltning i større grad er regulert av lover og rettsregler nå enn for 40-50 år siden. Det er dermed mindre grad av utøvelse fra fritt skjønn, og nå utøves skjønn heller med basis i lover og regelverk. Forvaltningen er en kompetanse-arbeidsplass, utdanningsnivået blant de ansatte i en kommune er høyere enn generelt i befolkningen, og kunnskapsgrunnlaget har blitt sterkere i nyere tid, sier respondent 1. Respondent 2 forteller at de ser på faglighet som en del av hverdagen, og at det er mange lover og regler som styrer handlinger. Det er likevel viktig å avklare en faglig standard slik at like saker behandles likt, sier respondent 2. Respondent 3 forteller at faglig hensyn er noe som settes veldig høyt i rollen som kommunedirektør, og det er sjeldent at faglige hensyn blir overprøvd. Det som kan gjøre at faglige hensyn blir overprøvd er som regel økonomistyring og mangel på midler for å gjennomføre det som blir anbefalt av faglige hensyn, legger respondent 3 til.

Ved spørsmål om hvordan de hadde opplevd å skulle presentere et tema som kunne opprørt noen svarer respondent 3 at det ikke er et problem, så lenge det bygger på det faglige. Å presentere saker etter faglige hensyn er en av hovedoppgavene til en rådmann, svarer respondent 1, 2 og 3. Respondent 2 legger til at det er plikt etter kommuneloven å presentere et tema etter beste faglige skjønn, og at det dermed er helt uproblematisk å

presentere temaer deretter. Det ser ut å være god forståelse av viktigheten ved faglighet og faglig uavhengighet blant intervjuobjektene.

5.6 Hva er viktigst – lojalitet, nøytralitet eller faglig uavhengighet?

Ved spørsmål om hva de anser som viktigst av lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet svarer alle tre at alle tre er viktige. Respondent 1 trekker likevel frem nøytralitet, og forteller at det er viktig å opptre upartisk og ha en objektiv tilnærming til arbeidet man gjør for å opprettholde integriteten som kommunedirektør. Man er hele kommunestyrets kommunedirektør og kan derfor ikke kun ivareta enkeltpartier. Respondent 1 legger også til at det er naivt å si at man ikke har en politisk påvirkningsmulighet i denne rollen, men at det er viktig at det ikke er partipolitisk påvirkning.

Respondent 3 ville fremheve det faglige. En administrasjon, i motsetning til politikk, skal bygge på lover og regler og kompetansen til de ansatte. Arbeidet som utføres og tjenester som leveres er regulert i lover og forskrifter, og faglighet står dermed sentralt.

Både respondent 2 og 3 forteller at lojalitet er viktig, men at det er enklere å forholde seg til, ettersom at det er regulert ved lovverk. Et vedtak er et vedtak, og man må være lojal til sjefen – som da er kommunestyret som vedtar saker (respondent 3).

5.7 Andre utfordringer

I et spørsmål om hva som kan oppleves som utfordrende i en slik stilling nevner respondent 1 likevel at forholdet mellom politikk og administrasjon, med tydelige rolle- og ansvarsfordelinger, kan oppleves som utfordrende til tider. Respondent 2 forteller om at det over tid har blitt stilt større forventinger til kommuner, med flere arbeidsoppgaver, stort arbeidspress, og at man dermed må være mer kynisk på hva man må gjøre, bør gjøre og kan gjøre. Det å delegere flere oppgaver til administrasjonen som i økende grad blir mer komplekse og kan anses som ubehagelige kan ses på som en måte for politikere å skjerme seg fra å måtte ta vanskelige beslutninger (Jacobsen 1997:46).

En teori blant økonomer er at politikere, som er opptatt av å vinne ved neste valg, er i større grad opptatt av å kjempe for særinteresser som vil støtte dem politisk (Christensen

og Holst 2020:71). Å overlate beslutninger til eksperter kan være en måte å unngå å måtte ta ansvar for upopulære beslutninger og prioriteringer (Christensen og Holst:50).

Respondent 3 forteller at politikken har en tendens til å skifte meninger og tilpasser seg etter populære saker, og i et politisk bilde med mye konflikter fungerer rådmannen som en stabiliserende faktor. Rådmannen jobber etter samfunnsutvikling og må dermed tenke i et lengre tidsperspektiv enn politikken korte perioder (respondent 3). Det er ofte rådmannen som kommer med mange av de negative nyhetene til befolkningen, og det gjør at det er mange som kan bli forbannet på en rådmann. Likevel er det generelt stor tillitt blant befolkningen til at saker som blir presentert av rådmannen er lagt frem etter faglige vurderinger og økonomiske prioriteringer (respondent 3).

5.8 Oppsummering

Mine funn i denne undersøkelsen viser at rollen som kommunedirektør består av arbeid som har mindre innarbeidet praksis og som kan grense til det politiske. Hvor det lenger ned i byråkratiet er mer spesialisering og rutiner, har rådmannen en større variasjon av arbeidsoppgaver med økende grad av kompleksitet. Eksempel på slike arbeidsoppgaver kan være forslag til nedleggelse av ulike tjenester i kommunen, som skole eller sykehjem. Dette er likevel ikke noe som oppleves som problematisk, da man har lovverk som setter retningslinjene for hvordan en skal handle. Både lojalitet og faglig nøytralitet er hjemlet i kommuneloven (§13-1 – 13-5, 2018), og det ser ut til å være en felles forståelse av viktigheten av disse punktene. Forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunene er godt, men kan oppleves som utfordrende der det er et høyt konfliktnivå mellom posisjon og opposisjon i politikken. Faglig hensyn ses på som viktig i kommunen da det er en kompetanse-arbeidsplass.

Av intervjuene mine kan jeg kort oppsummere med at kommunedirektørene har en klar forståelse av sin rolle i det kommunale apparatet, og at det er klar forståelse av hvordan det er forventet at de skal arbeide. Lojalitet, nøytralitet og faglige hensyn er tre sentrale roller, og viktige verdier som legges til grunn for deres arbeid. Det kan forstås slik at det er nøytralitet og faglig hensyn som er de mest sentrale ved utforming og forberedelse av saker for politikken, og at lojalitet er mest sentral ved iverksettelse og håndheving av den vedtatte politikken.

Mye av mine funn samsvarer med de teoretiske forventningene fra Jacobsen (1960) og Max Webers idealbyråkrati ved at det er en forståelse for at byråkratiet fungerer som et uttrykk for legal-rasjonell autoritet og skal være et felles redskap for demokratiet.

Disse funnene stemmer også godt med en av hovedkonklusjonene til Jacobsen (2007), som i sin studie kom frem til at det er en utstrakt grad av felles oppfatning av hva som er den «riktige» rolledefinisjonen. Det er liten vilje for å tilpasse informasjon til de politiske forholdene som måtte dominere i kommunen, og man er ikke redd for å fremme faglig argumentasjon for politikerne. Så lenge idealene om nøytralitet og lojalitet opprettholdes, kan administrasjonen forsvares demokratisk ut fra at den kun er et politisk redskap (Jacobsen 1997:47).

5.9 Diskusjon av reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om i hvilken grad en studie kan etterprøves. I metodekapittelet ble det nevnt at det å foreta et intervju og kun notere på papir underveis vil fjerne muligheten for å gå tilbake til rådata. Dette er naturligvis noe som vil påvirke reliabiliteten til dette studiet. Likevel har jeg underveis gjort rede for valg av metode og hvordan data har blitt samlet inn underveis, og jeg mener at datainnsamlingsmåten har gitt gode innsikter i respondentenes synspunkter, og at papirnotatene fra de tre intervjuene har vært tilstrekkelige til å kunne trekke ut sentrale funn uten bruk av direkte sitater.

Validitet handler om i hvilken grad resultatene fra en studie er gyldige, og det skilles mellom ekstern og intern validitet. Ekstern validitet og i hvilken grad resultatene kan overføres til andre utvalg er noe uklart. Det var mye likt blant de tre intervjuene, og det tyder til at det er en felles rolleforståelse blant disse tre kommunale lederne. Likevel kom det frem ved det tredje intervjuet at rollen oppleves som mer konfliktfylt i en kommune med politiske uenigheter. Det kan dermed tenkes at et større utvalg av kommuneledere fra steder med ulikt konfliktnivå vil vise et mer nyansert bilde enn det mitt utvalg gjør. Min hensikt er likevel å utforske og få en større forståelse av hvordan disse opplever sin rolle, og det er ikke noe hensikt å generalisere. Det at min studie er lagt opp for å få en virkelighetsnær forståelse vil derimot gjøre at den interne validiteten kan sies å være høy. Anonymiteten kan også ha bidratt til mer valide svar enn om intervjuene ikke ble foretatt anonymt. Ved at jeg spurte respondentene om hva de legger i nøkkelbegreper som f.eks.

lojalitet og faglighet sikrer det at jeg får deres forståelse og dermed vet hva jeg måler i intervjuene. Dette gjør at den definisjonsmessige validiteten blir høy.

6.0 Konklusjon

Hensikten med denne oppgaven var å få en bedre forståelse av hvilke verdier og hensyn som blir lagt til grunn hos kommunale ledere i deres arbeid.

Undersøkelsen tyder på at det er en viss konsensus av hva som anses som de mest sentrale verdiene, hvor lojalitet, faglighet og partipolitisk nøytralitet er nøkkelpunkter. Disse funnene stemmer godt overens med valgt teori fra Max Weber og hans idealbyråkrati, samt Knut Dahl Jacobsens teoretiske forventninger til ansatte i administrasjonen. Ut ifra mine analyser vil jeg konkludere med at det er en felles forståelse av hva rollen innebærer, og det er å legge de beste faglige vilkårene som politikken kan basere vedtak på, for så å følge disse opp på best mulig måte etter det er blitt fattet vedtak. Sentrale verdier er likebehandling, faglighet, lojalitet og partipolitisk nøytralitet.

Analysen er likevel ikke egnet til å generalisere for alle kommunale ledere, og det er viktig å presisere at dette er de tre respondentenes egne forståelser av deres roller.

6.1 Videre forskning

Min undersøkelse har hatt hensikt i å få bedre forståelse av kommunale ledere sin rolleforståelse. Funnene i undersøkelsen viser konsensus blant mitt utvalg, så det ville vært interessant å ha en videreføring av studiet i større omfang for å se om det er tilfellet ved et større utvalg og. Det kan stilles spørsmål til om det er noen spesielle trekk ved mine intervjuobjekter eller deres kommuner som gjør at jeg har fått de funnene jeg har fått.

7.0 Referanseliste

Christensen, Johan og Cathrine Holst. 2020. *Ekspertenes inntog*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid og Jacob Aars. 2014. *Forvaltning og politikk*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2017. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utgave, 2 opplag. Oslo: Universitetsforlaget

Eriksson-Zetterquist, Ulla, Thomas Kalling, Alexander Styhre og Kristin Woll. 2014. *Organisasjonsteori*. 3. utgave. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Forskningsetikk.no. 2018. *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oppdatert 4. desember 2018
<https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>

Forvaltningsloven. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967*
<https://lovdata.no/lov/1967-02-10>

Grunnloven. *Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814*
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17>

Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo. 2014. *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk

Isaksen, Karoline Kvellestad. 2021. *Har ekspertene for mye politisk makt?* Forskning.no. Oppdatert 14. januar 2021. <https://forskning.no/cas-centre-for-advanced-study-demokrati-helsepolitikk/har-eksperter-for-mye-politisk-makt/1781525>

Jacobsen, Dag Ingvar. 1997. *Administrasjonens makt*. Bergen: Fagbokforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar. 2007. *Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt*. Doktoravhandling, Universitetet i Tromsø

- Jacobsen, Dag Ingvar. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsfaglig metode*. 3. utgave. Kristiansand: Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, Knut Dahl. 1960. *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Tidsskrift for samfunnsforskning, hefte 4, 1960, s. 231-248.
- Kommunal-rapport.no. 2020. *Kommunedirektører i Kommune-Norge*. Oppdatert 1. januar 2020. <https://www.kommunal-rapport.no/ledelse/kommunedirektorer-i-kommune-norge/31359/>
- Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83f*
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Nsd.no. *Hvordan gjennomføre et prosjekt uten å behandle personopplysninger?*
<https://www.nsd.no/personverntjenester/oppslagsverk-for-personvern-i-forskning/hvordan-gjennomfore-et-prosjekt-uten-a-behandle-personopplysninger/>
- Regjeringen.no. 2015. *Formannskap eller kommuneråd*. Oppdatert 30. juni 2015
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/formannskap-eller-kommunerad/id2424163/>
- Statistisk Sentralbyrå. 2021. *Syssetting, registerbasert*. Oppdatert 11. mars 2021
<https://www.ssb.no/regsys>

8.0 Vedlegg

8.1 Intervjuguide

Ved oppstart av intervju

- Kort presentasjon av meg selv med navn og studieretning
- Fortell om temaet for bacheloroppgaven
- Informer om hensikten med intervjuet
- Informer kort om hva intervjuet skal bidra med til min oppgave
- Informer om at intervjuet er frivillig å delta på, og at det er anonymt
- Spør om det er noe de lurer på før vi starter

Innledende spørsmål

- Hva går arbeidet til en kommunedirektør ut på?
- Hva opplever du som utfordrende i din rolle som kommunal leder?

Spørsmål om nøytralitet, lojalitet og faglig uavhengighet

- Føler du en personlig tilknytning til politikken som føres?
- Hva legger du i begrepet faglig uavhengighet?
- Hvordan stiller du deg til betydningen av faglig hensyn i ditt arbeid?
- I en situasjon hvor du måtte presentere et tema som kunne opprørt noen, hvordan hadde du opplevd det? Tilbaketrukket eller likegyldig?
- Hvordan ville du rangert disse rollene etter hva som er mest viktig: nøytralitet, lojalitet og faglig uavhengighet

Andre spørsmål

- Hvilke verdier vil du si er viktig i en slik stilling?
- Opplever du ofte å måtte ta skjønnsmessige vurderinger, eller er det i større grad rutinert?
- Hvordan vil du karakterisere forholdet mellom politikk og administrasjon i ditt arbeid?
- Føler du tillitt fra befolkningen med arbeidet du/dere gjør?
- Hva vil du si påvirker ditt arbeid mest av disse faktorene: faglig utdanning, sosial bakgrunn eller administrativ erfaring.

Avslutningsvis

- Er det noe du vil legge til før vi avslutter?
- Takk for at de tok seg tid til å delta i intervjuet

8.2 Mail sendt i forbindelse med rekruttering til intervju

Hei!

Jeg heter Bemnet Meselu og jeg skriver en bacheloroppgave i juss og administrasjon ved Høgskolen i Molde om kommunale ledere sin rolle i det administrative apparatet. I den sammenheng søker jeg etter intervjuobjekter som kan stille til et telefonintervju på 30 minutter. Intervjuet vil være helt anonymt etter retningslinjer fra NSD om behandling av personvern (<https://www.nsd.no/personverntjenester/oppslagsverk-for-personvern-i-forskning/hvordan-gjennomfore-et-prosjekt-uten-a-behandle-personopplysninger/>).

Det er frivillig å delta, og intervjuet vil som sagt være anonymt ved at det kun noteres på papir underveis. Spørsmål er utformet ved hjelp av min veileder Sølve Mikal Nærland.

Hvis du kunne tenkt deg å bidra til min oppgave hadde jeg satt stor pris på det. Jeg ser frem til å høre fra deg!

Mvh.

Bemnet Meselu