

## KAPITTEL 3

# Administrasjonsparadokset Farvel til timeglassmodellen?

*Christian Lo*

Nord universitet

*Signy Irene Vabo*

Universitetet i Oslo

**Abstract:** In this chapter, we discuss the consequences of what we have coined as the “administrative paradox”. The administrative paradox denotes the tensions that occurs when the normative expectation that political leaders should have a leading role in policy processes meets the practical reality that administrative actors are often the ones to set the political agenda. In the chapter, we discuss the modern-day relevance of classical ideas about the relation between politics and administration and, also, explore some recent attempts made by Norwegian municipalities to innovate political leadership in ways that affect this relation. A central theme in our discussion is the consequences of the so-called “hour-glass model” that describes a separation of politics and administration where the two spheres are joined through the roles of the mayor and the chief municipal executive. While the hour-glass model has had a profound impact on the organization of political and administrative leadership in Norwegian municipalities for close to three decades, we argue that the model is now due for a replacement. In its place, we suggest an alternative model that provides a more accurate description of how political leaders maintain a wider set of interfaces and that admits politicians a role also in the early phases of policy development. We have called this alternative model the “cogwheel-model”. In a brief and subsequent chapter, a Norwegian Chief Executive reflects on the interplay between politics and administration.

**Keywords:** elected representatives, local government, political leadership, politicians and administrators, democratic innovations

Sitering av denne artikkelen: Lo, C. & Vabo, S. I. (2020). Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen?. I A. Roiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 3, s. 62–94). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.8o.ch3>  
Lisens: CC BY-ND 4.0.

## Introduksjon

*Ja, du kan jo ta det i forhold til en sak. En sak sine bevegelser. Fra den unnfanges til den utredes, innstilles og behandles. Så er det jo et klart skille i tid. ... I det øyeblikket en rådmann har avgitt sin innstilling, så er det politikk. Og da må jo på en måte rådmannen og administrasjonen forholde seg til de beslutningene som blir tatt. Selv på tvers av det administrasjonen har anbefalt. I et ytterliggående tilfelle.*

Rådmann i norsk kommune

Dette sitatet kommer fra et intervju med en erfaren rådmann som ble spurt om å redegjøre for skillet mellom politikk og administrasjon. Rådmannen skisserte en ryddig og kronologisk oppgavefordeling: Administrasjonen tilrettelegger for politiske beslutninger, de folkevalgte politikerne tar beslutningene, og administrasjonen utfører det politikerne har besluttet. Selve *beslutningen* er den sentrale politiske handlingen, mens administrasjonen eksplisitt skal avstå fra å ta del i selve beslutningen. Og gjennom den hierarkiske ordenen som beskrives her, er det de folkevalgte som utøver politisk lederskap, mens administrasjonens rolle er å tilrettelegge for de politiske prosessene og lojalt utføre det de folkevalgte beslutter. Det sistnevnte skal gjennomføres selv om de skulle være aldri så uenige «i et ytterliggående tilfelle».

Fremstillingen er på mange måter riktig og rimelig, og svært typisk for hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon vanligvis oppfattes – både i og utenfor rådhuset. Politikktutvikling forutsetter ofte en innsikt og fagkunnskap som de folkevalgte ikke har forutsetninger for å tilegne seg i den bredden av saker de forventes å engasjere seg i. De er derfor avhengig av administrativ tilrettelegging for å kunne fatte gode beslutninger. Samtidig hviler den demokratiske legitimiteten på at det er de folkevalgtes vurderinger og beslutninger som er førende. Det er derfor avgjørende at administrasjonen forholder seg mest mulig nøytral til de politiske beslutningsprosessene.

I Norge er forholdet mellom politikk og administrasjon gjerne blitt illustrert med den såkalte timeglassmodellen, som har fått normativt fotfeste i mange norske kommuner. Modellen oppsto i kjølvannet av endringene i kommuneloven av 1992, og den ble definert gjennom at administrasjonen ble samlet under én sjef. I den nye loven fikk dermed administrasjonen kun én stemme overfor politikerne. Ideen var i sin tid at rådhuset burde organiseres slik at all kontakt mellom politikere eller politiske organer og kommunens administrativt ansatte eller etater og enheter ble konsentrert om rådmannen. I den rendyrkede varianten av modellen, som er illustrert med innsnevringen i timeglasset, skulle all kommunikasjon mellom politisk og administrativ del av organisasjonen skje mellom ordfører og kommunedirektør<sup>2</sup> (Kleven, 1997:65).

Det vi har valgt å kalle et «administrasjonsparadoks» i norsk lokal politikk, er nært knyttet til hvordan timeglassmodellen regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner. Paradokset består i at forestillingen om et strengt hierarkisk og dikotomisk skille mellom den politiske og den administrative sfæren er et direkte misvisende utgangspunkt for å beskrive de forventninger vi har til lokalpolitikere. De fleste vil for eksempel være enige i at vesentlige og førende deler av politikkkutformingen foregår i de tidlige fasene – før beslutningene i de politiske behandlingsorganene finner sted (se kapittel 1). Et konkret uttrykk for disse forventningene finner vi blant annet i det arbeidsheftet KS tilbyr som del av «folkevalgtprogrammet», der det slås fast at «[l]ederrollen innebærer å tenke strategisk, være visjonær, finne nye løsninger og få aksept for løsningene» (Kommunenes Sentralforbund, 2018, s. 23).

En kronologisk oppgavefordeling hvor administrasjonen forbereder saker, politikerne fatter beslutninger og administrasjonen iverksetter disse, gir ikke nødvendigvis rom for at de folkevalgte skal kunne involvere seg i de fasene av politikkkutformingsprosessen der situasjonen tolkes og problemer identifiseres, og der disse blir utgangspunkt for tiltak i form av ny eller endret politikk. Ettersom det å sette saker på dagsordenen gjerne oppfattes som en politisk handling, kan også administrasjonens

---

2 Kleven brukte selvsagt betegnelsen «rådmann». Jf. note 1 i kapittel 1 benytter vi imidlertid den kjønnsnøytrale betegnelsen «kommunedirektør» i denne boken, uavhengig av hva som fremkommer i den originale konteksten.

nøytralitetsnorm utfordres – spesielt dersom kontroversielle politiske saker drives frem uten de folkevalgtes innflytelse. Samtidig kan fravær av politisk ledelse virke handlingslammende på administrasjonen, som gjerne søker å unngå å bli oppfattet som aktiv part i typisk politiske saker.

Dessuten foregår politiske prosesser i praksis sjelden i slike ryddige, lineære og tidsinndelte prosesser som rådmannen sitert i starten av dette kapitlet, skisserer. Særlig vil saksforberedelsen i omfattende og kontroversielle saker ofte bestå av en serie ulike utredninger og beslutninger, også underveis i iverksettingen. Fasene blandes altså sammen, og beslutninger av betydning for politikkutfallet skjer i alle faser. Utviklingen av politikken blir på den måten en langt mer «rotete» prosess enn en forenklet modell gir inntrykk av (se f.eks. Lindblom, 1965; March & Olsen, 1979; Svava, 1998; Shore & Wright, 2011).

Realitetene taler derfor for et kontinuerlig samspill mellom politikk og administrasjon, hvor det samhandles i alle faser av politikkutviklingen. Dette gjelder særlig i prosesser hvor kommunen er avhengig av samarbeid og koordinasjon med aktører og ressurser som befinner seg utenfor de politiske organenes formelle beslutningsmyndighet. Slike situasjoner krever et større repertoar av styring og ledelsestilnærminger – ut over rollen som beslutningstakere i kommunestyret (Torfing, Peters, Pierre & Sørensen, 2012, Røiseland & Vabo, 2016). Derfor vil det ikke alltid være mulig eller ønskelig å opprettholde et skille mellom politikk og administrasjon gjennom å avstå fra samhandling. Snarere må en atskillelse baseres på konkrete regler for samhandling, som definerer rollenes oppgaver og funksjoner.

«Administrasjonsparadokset» består altså i at vi på den ene siden, normativt sett, ønsker at det er lokalpolitikkerne som skal sette saker på agendaen, formulere problemer og diskutere seg frem løsninger. Alternativet er at dagsordenen i stor grad settes av kommunens administrasjon. Samtidig fordrer et slikt engasjement at politikkerne samhandler – i mange omganger – med administrasjonen. Men det vil på den andre siden gjøre det vanskeligere å opprettholde det helt nødvendige skillet mellom politikk og administrasjon. Dette skillet er grunnleggende i vårt demokratiske styresett, som er basert på representativitet. De folkevalgte står til ansvar overfor innbyggerne. For at de skal kunne gjøre det med troverdighet, må de styre og kontrollere så vel egen administrasjon som

etablerte selskaper og ulike typer samarbeid. Det er jo resultatene disse utøvende organisasjonene produserer, som innbyggerne bedømmer de folkevalgte ut fra ved neste valg. Normativt sett bør derfor politikerne sitte i førersetet, og det bør være et klart skille mellom den rollen politikerne spiller, og den rollen administrative ledere og ansatte i kommunen spiller.

I det videre skal vi først diskutere det normative tankegodset som ligger bak skillet mellom politikk og administrasjon. Vi diskuterer så hva som er særegent ved den norske modellen for å organisere forholdet mellom politikk og administrasjon, og vi argumenterer for at timeglassmodellen bør byttes ut, for eksempel med det vi har valgt å kalle «tannhjulmodellen», som bedre beskriver dagens praksis. Deretter gir vi noen eksempler på hvordan norske og danske kommuner har forsøkt å styrke politikerens rolle i tidligere faser av politikktutviklingsprosessen gjennom å endre oppgavefordelingen mellom politikk og administrasjon. Med bakgrunn i dette understreker vi avslutningsvis betydningen av det lokalpolitiske mulighetsrommet når oppgavefordelingen, og dermed skillet mellom politikk og administrasjon, skal institusjonaliseres i egen kommune.

## Det normative utgangspunktet

For å gi en forståelse av hvorfor det er nødvendig å opprettholde et skille mellom politikk og administrasjon, skal vi ta utgangspunkt i hvordan dette skillet begrunnes i klassisk byråkratiteori. Til tross for at det dikotomiske skillet mellom politikk og administrasjon går lenger tilbake, både som idé og som praksis, forbindes det i dag først og fremst med Woodrow Wilsons (1856–1924) normative byråkratiteori (Wilson, 1887) og Max Webers (1864–1920) idealtypiske fremstilling av byråkratiet (Weber, 1919/1971). Det er påfallende mange likheter mellom de to samtidige teoretikerne, noe som har sammenheng med at de begge skrev med utgangspunkt i den samme europeiske byråkratitradisjonen (Sager & Rosser, 2009). Som det er blitt påpekt når det gjelder Weber, er kanskje hans beskrivelser av byråkratiets kjennetegn blant de minst originale av hans bidrag, ettersom mye av essensen var hentet fra samtidig tysk forvaltningslære (Byrkjeflot, 2018). Samtidig er det også noen interessante

forskjeller i Wilsons og Webers beskrivelser som delvis avspeiler de ulike kontekstene de skrev i, og ulike vektlegginger i begrunnelsene for en atskillelse mellom politikk og administrasjon.

For den amerikanske statsviteren (og etter hvert statsmannen) Wilson hadde interessen for den europeiske byråkratitradisjonen bakgrunn i et ønske om å reformere en lite utviklet amerikansk offentlig administrasjon (Cuff, 1978). Selv om han anerkjente behovet for å tilpasse ideene til amerikanske forhold, var inspirasjonen hentet fra Europa. I Wilsons tid var amerikansk administrasjon preget av en åpen politisk rekruttering til embetene, hvor ledende tjenestemenn ble avkrevd sterk politisk lojalitet og gjerne ble byttet ut i følge med sine politiske ledere (Overeem, 2005). For Wilson var det derfor en normativ målsetting å erstatte det amerikanske «spoils-systemet» med et rasjonelt og selvstendig byråkrati med utgangspunkt i de regelbaserte og meritokratiske prinsippene han forbandt med den europeiske tradisjonen (Sager & Rosser, 2009). I den grad Wilson var opptatt av et dikotomisk skille mellom politikk og administrasjon, handlet dette derfor om å etablere et mer selvstendig byråkrati gjennom å *holde politikken ute av administrasjonen* (Overeem, 2005):

Av aller størst viktighet er den etablerte sannheten som allerede, og heldigvis, har blitt påpekt av våre reformatorer i embetsverket, nemlig at administrasjon ligger utenfor politikkenes sfære. Administrative spørsmål er ikke politiske spørsmål. Selv om politikken fastsetter administrasjonens oppgaver, så bør ikke dens embeter gjøres til gjenstand for politisk manipulasjon. (Wilson, 1887, s. 210, vår oversettelse)

Webers idealtypiske beskrivelser hadde et langt mindre normativt utgangspunkt, og de var først og fremst utviklet med analytiske og komparative formål. Samtidig hadde Weber et ambivalent og kritisk syn på det rasjonelle byråkratiets fremvekst og dets potensielt dehumaniserende effekt (Byrkjeflot, 2018; Fivelsdal, 1971). Han argumenterte derfor for et sterkt politisk lederskap som kunne begrense akkumulasjon av makt i byråkratiet og en utvikling i retning av et embetsmannsvelde (Cuff, 1978). For Weber handlet altså skillet mellom politikk og administrasjon i stor grad om å *holde administrasjonen ute av politikken* (Overeem, 2005). Det

betydde konkret at administrasjonen skulle avstå fra å delta i kampen rundt de politiske beslutningene:

Den ekte embetsmann ... skal etter sitt egentlige rykte ikke drive politikk, men «forvalte», og fremfor alt forvalte upartisk. ... «Sina ira et studio», uten vrede og forutinntatthet skal han røkte sitt embete. Han skal nettopp ikke gjøre det politikerne, partiførerne og deres tilhengere må, nemlig kjempe. [...] Embetsmannens ære ligger i evnen til, trass personlig overbevisning, å utføre en ordre på den befalendes ansvar, like samvittighetsfullt som om ordren svarte til hans egen oppfatning av saken. (Weber, 1919/1971, s. 22)

Det er viktig å merke seg at for Weber innebar ikke administrasjonens objektivitetsplikt noe personlig lojalitetsforhold til de rådende politikerne. Han hadde, som Wilson, også klare motforestillinger mot den typen «spoils-system» som kjennetegnet (og delvis kjennetegner) amerikansk byråkrati. Det kan settes spørsmålsteget ved om et slikt system i det hele tatt utgjør et moderne byråkrati, i Webers forstand. Weber fremhevet snarere at administrasjonens uavhengighet var forankret i en lojalitet til lover, prosedyrer og prinsipper. På denne måten vil en uavhengig administrasjon sikre byråkratiets «permanente karakter», hvor «et rasjonelt ordnet embetssystem fungerer knirkefritt videre i fiendens hånd ... fordi alle de delaktige, fremfor alt fienden selv, har en vital interesse av at systemet fungerer» (Weber, 1922/1971, s. 127).

Det å skille mellom politikk og administrasjon skal altså på den ene siden begrense byråkratiets politiske innflytelse og dermed forhindre rådmannsvelde, og på den andre siden skal det imøtekomme en for sterk politisk innflytelse over administrasjonen, noe som vil kunne medføre klientelisme og at administrasjonen blir et middel for å oppnå politisk makt. For å unngå begge disse fallgruvene er det avgjørende at byråkratiet forholder seg til administrative prinsipper – basert på lover, prosedyrer og normer – som både begrenser deres makt og sikrer deres uavhengighet. Det er viktig å merke seg at atskillelsen ikke nødvendigvis handler om fravær av kontakt, men snarere om fordeling av roller, makt og funksjoner mellom politikerne og administrasjonen.

## Institusjonalisering av skillet mellom politikk og administrasjon

Det finnes altså gode begrunnelser for å holde fast ved et skille mellom politikk og administrasjon. Samtidig vet vi at i praksis lever ikke byråkrater og politikere i separate sfærer – verken nasjonalt eller lokalt (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981, s. 260; Svava, 2014). Mange studier, både internasjonale og nasjonale, viser ordførere og administrative toppledere som gjennomgående opptrer som partnere i den kommunale ledelsen. Relasjonen mellom dem er karakterisert av interaksjon, gjensidig avhengighet og delt innflytelse. Konflikter søkes unngått, og i de aller fleste tilfeller evner politisk og administrativ ledelse å balansere ulike hensyn på en fleksibel måte (se f.eks. Aberbach, Putnam & Rockman, 1981; Jacobsen, 1996; Selden, Brewer & Brundney, 1999; Mouritzen & Svava, 2002; Svava, 2006; 2014; Peters, 2009; Willumsen, 2015; Aarsæther, Willumsen & Buck, 2015).

Selv om samarbeidet i praksis alltid vil være tett, ivaretas det grunnleggende behovet for å skille politikeres og administrativt ansattes funksjoner og roller på ulike måter i ulike land. I internasjonale sammenlikninger av kommunesystemer er det grunnleggende spørsmålet hvem sjefen i rådhuset er. I det videre skal vi først sammenlikne den norske rådhusmodellen med hvordan rådhuset er organisert i andre europeiske land – spesielt i Danmark. Deretter redegjør vi for timeglassmodellen og bakgrunnen for måten skillet mellom politikk og administrasjon er institusjonalisert på i norske rådhus. Til slutt argumenterer vi for at timeglassmodellen bør byttes ut, og vi lanserer den alternative tannhjulmodellen.

### Skillet mellom politikk og administrasjon i Norge og Danmark

De politisk-administrative systemene i ulike land sammenliknes gjerne langs en horisontal dimensjon som omfatter maktfordelingen i relasjonen mellom ordfører, kommunestyre og administrasjon (Mouritzen & Svava, 2002; Lidstrøm, Baldersheim & Corpus et al., 2016). De modellene som benyttes i litteraturen, gir en forenklet, men likevel klargjørende innsikt i forskjellene mellom kommunesystemene i Norge og Danmark.



Danmark plasseres i det som kalles *komitéledersmodellen*, hvor det politiske lederskapet er individuelt, og ordføreren er den politiske lederen. Men hun har ikke nødvendigvis flertall i kommunestyret, og hun deler utøvende myndighet med andre. Noe utøvende myndighet ligger til politiske organer (som økonomiutvalget og andre politiske utvalg), og noe ligger til øverste administrative leder. I motsetning til dette oppfattes det norske politisk-administrative systemet å likne mest på den *administrative modellen*, som innebærer at den kommunale administrative lederen ansettes av kommunestyret og har den utøvende myndigheten. Ordføreren leder kommunestyret, men har formelt en svak rolle (Mouritzen & Svava, 2002, s. 66–67; Mikalsen & Bjørnå, 2015). Den norske politisk-administrative modellen skiller seg altså betydelig fra den danske. Mens det norske systemet beskrives som administrativt dominert – hvor kommunedirektøren har full rådighet over administrasjonen – så innebærer det danske systemet en betydelig sterkere politisk ledelse i utøvelse og implementering av politikk. Det politiske lederskapet er individuelt forankret, og borgermesteren er definitivt den politiske lederen, selv om hun ikke behøver å ha flertall i kommunestyret. Den danske borgermesteren deler utøvende myndighet med økonomiutvalget og øverste administrative leder, men har formelt og *de facto* rollen som administrativ leder for forvaltningen. Hun har likevel ikke all makt over administrasjonen, i den forstand at hun ikke kan kaste ut øverste administrative ledelse etter eget forogtdbefinnende – som tilfellet er i mange europeiske land med en sterkere ordfører (Lidstrøm et al., 2016).

Det som videre skiller funksjonsfordelingen mellom politikk og administrasjon i de to landene, er den norske kommunedirektørens ansvar for at saker som legges frem for politisk behandling, er forsvarlig utredet. Før endringene i kommuneloven av 1992 var det ordføreren som hadde innstillingsmyndigheten (Kommunenes Sentralforbund, 1995, s. 33). Sammenliknet med det danske systemet, der dette ansvaret ligger hos borgermesteren, har vi sett at kommunedirektøren tillegges en betydelig rolle i det norske systemet, i alle fall formelt. I motsetning til tidligere er det imidlertid formannskapet – og ikke kommunedirektøren – som skal legge frem budsjettet for kommunestyret i det norske systemet. Og hvilke saker og alternativer som utredes i saker som kommer på den politiske

dagsordenen, vil antakelig i praksis avtales i møter mellom kommunedirektøren og den norske ordføreren.

Data viser at forskjellene i politisk-administrativ modell også gir seg konkret uttrykk i hvordan norske og danske kommunestyrepolitikere beskriver sine relasjoner til andre sentrale aktører eller aktørgrupper, jf. tabell 3.1.

**Tabell 3.1** Kontaktmønster for norske og danske kommunestyrepolitikere, 2018.<sup>1</sup> Prosent N<sub>DK</sub> = 705, N<sub>NO</sub> = 3332). Kilde: se appendiks.

	Kontakt med kommuneadministrasjonen		Kontakt med politikere fra andre partier		Kontakt med innbyggere	
	Norge	Danmark	Norge	Danmark	Norge	Danmark
Daglig eller ukentlig	35 %	67 %	43 %	70 %	67 %	81 %
Månedlig/sjeldnere	65 %	33 %	57 %	30 %	33 %	19 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

<sup>1</sup> Ordlyden i spørsmålet som ble stilt, var: «Som folkevalgt, omtrent hvor ofte har du kontakt med følgende grupper om politiske saker i kommunen: daglig, ukentlig, månedlig, en gang i året eller sjeldnere, aldri».

Som det kommer frem av tabellen, er det betydelig forskjell i omfanget av kontakten kommunestyrepolitikere (inkludert ordførere) oppgir at de har med så vel innbyggere som andre politikere og kommunens administrasjon. Dette gjelder også dersom vi kontrollerer for størrelse og kun sammenlikner kommuner med flere enn 20 000 innbyggere i begge land (det finnes svært få kommuner med færre enn 20 000 innbyggere i Danmark). Ser vi på kontakten med kommuneadministrasjonen, har 67 prosent av de danske politikerne daglig eller ukentlig kontakt, mens kun 35 prosent av de norske kommunerepresentantene har så hyppig kontakt med administrasjonen. Dette kan selvsagt ha med kommunestyrenes størrelse å gjøre, ettersom det gjennomgående er betydelig flere representanter i norske kommunestyre enn i danske. Det kan også ha å gjøre med at det er flere heltidspolitikere i de relativt store danske kommunene, sammenlignet med de norske, som i gjennomsnitt er betydelig mindre. Uansett angir dette at det er tettere kontakt mellom de som nå en gang sitter i kommunestyret og kommunens administrasjon i Danmark, sammenlignet med i Norge. Det er nærliggende å tolke dette som utslag av et

administrativt dominert kommunesystem i Norge, definert i ideen om timeglassmodellen, som vi omtaler i det videre.

Ser vi videre på kontaktmønsteret, finner vi betydelige forskjeller mellom landene også når det gjelder kommunestyrepolitikernes kontakt med politikere fra andre partier og med innbyggerne. I begge tilfeller er de danske kommunestyrepolitikere betydelig åpnere mot omgivelsene enn de norske. Det betyr at den norske politisk-administrative modellen i betydelig mindre grad enn den danske fører til kontakt mellom politikere og andre aktører. Igjen kan dette ha med det større omfanget av heltidspolitikere i dansk lokalpolitikk å gjøre. Men sammenliknet med de danske kommunestyrepolitikere er de norske mer internt orientert. Dette tyder på at administrasjonen har en sterk stilling; sammenliknet med Danmark er de folkevalgte i norske kommunestyre antakelig mer avhengig av de sakspapirene som administrasjonen legger frem.

## Den norske timeglassmodellen

Timeglassmodellens rendyrking av skillet mellom politikk og administrasjon – hvor utgangspunktet er at politikere ikke skal kontakte administrativt ansatte uten å gå via ordføreren, som i sin tur går til kommundirektøren, som igjen formidler videre i administrasjonen – kan i dag oppfattes som en underlig idé. En praksis som skiller de to sfærene på denne måten, er ikke mulig å opprettholde i de aller fleste norske kommuner, som er relativt små. I små kommuner må både politisk og administrativt involverte nødvendigvis ha mange hatter på. Men samtidig må de være bevisst på hvordan de sjonglerer med hattene (Lo, 2018). For å forstå ideen om en timeglassmodell som norm for omgangen mellom politikere og administrasjonen må den ses i sin historiske kontekst.

Timeglassmodellen var et svar på utfordringene knyttet til det som i 1980-årene ble oppfattet som «samrøre» mellom politikk og administrasjon i kommunene (Vabo, 2003). Med grunnlag i den uttrykte kritikken av byråkratiets sterke rolle som kom med New Public Management-tankegodset, var tanken at politikernes styringsrolle måtte styrkes. Dette preget reformarbeidet i Norge så vel som i våre naboland på den tiden (Kleven, 1997; Montin, 1997; Berg, 2000; Vabo, 2000). Utgangspunktet

var at den politiske ansvarligheten burde styrkes gjennom å tydeliggjøre politikken, i den hensikt å styrke det representative demokratiet (Aarsæther & Vabo, 2002). Oppfatningen var at administrasjonens rolle var blitt for dominerende, og at politikerne hadde blitt mindre sentrale enn de burde være i kommunepolitikken. Intensjonen med endringene var blant annet et ønske om å flytte lokalpolitikernes oppmerksomhet fra det interne til det eksterne; fra å være sektoradministrasjonens forsvarere til å bli mer aktive i håndteringen av befolkningens ulike krav og behov.

Spørsmålet er hvordan intensjonene om økt politisk ansvarlighet, effektivitet og helhet i politikken kom til uttrykk i de nye måtene å organisere det politiske arbeidet på. Et mulig utgangspunkt for å beskrive dette er den sektororienterte hovedutvalgsmodellen, som ved starten av 1990-tallet var etablert i så å si alle norske kommuner. Utvalgsorganiseringen var da regulert i en omfattende særlovgiving som påla kommunene å ha utvalg på blant annet sosialområdet og skoleområdet (Vabo & Stigen, 2000; Vabo, 2003). Hovedutvalgsorganiseringen bidro til en tett kopling mellom politikerne og administrasjonen innenfor mer eller mindre uavhengige sektorer – gjerne innenfor det helse- og sosialpolitiske området, utdanning, teknisk og kultur. Både kommunelovutvalget og Kommunenes Sentralforbund argumenterte imidlertid for at et tydelig skille mellom politikk og administrasjon ville være viktig for å hindre at omverdenen oppfattet de to sfærene som så involvert i hverandre at politikerne ikke kunne stilles til ansvar. Samtidig ble det vist til at denne sektororienterte måten å arbeide på i stor grad vred den politiske oppmerksomheten mot håndtering av praktiske og løpende (enkelt)saker knyttet til den daglige driften av sektorens tjenester og håndteringen av dens brukere. Dette ble oppfattet som lite effektivt, og idealet var at slike anliggender skulle overlates til administrasjonen. Det ble fremholdt at overordnet styring av prinsipper – eller målstyring – ville gi politikerne bedre kontroll med administrasjonen fordi politikerne dermed ville bli mer resultatorientert, rette oppmerksomheten mot viktige og prinsipielle spørsmål og dermed gjøre mer strategiske overveielser (Kommunenes Sentralforbund, 1989, s. 18–26; NOU 1990: 13, s.97–99).

I forarbeidene til kommuneloven av 1992 er søkelyset rettet hovedsakelig mot å skille mellom politiske og administrative oppgaver. Det

uttrykkes blant annet at «De folkevalgte organer bør gjennom sine vedtak bestemme *hva* som skal gjøres, mens administrasjonen bør gis stor grad av handlefrihet til å bestemme *hvordan* oppgavene løses og slik at de folkevalgte organer fører kontroll med at utførelsen er i tråd med de vedtak som er truffet» (NOU 1990: 13, s. 137). Det trekkes altså et skille mellom mål og virkemidler, hvor politikerne forutsettes å etablere mål for virksomheten, og administrasjonen skal konkretisere og iverksette disse. Ideen var at administrasjonssjefens ansvar for kommuneorganisasjonen skulle være altomfattende og så klar at politikerne kunne kaste rådmannen dersom noe gikk galt (begrepet rådmannsparlamentarisme ble brukt i denne sammenhengen).<sup>3</sup> Vi ser ikke spor av timeglassmodellen eller andre forsøk på å trekke opp retningslinjer for kontakt mellom valgte politikere og administrativt ansatte i lovens forarbeider. Og vi vet at den etterfølgende saneringen av særlovsbestemmelsene utover på 1990-tallet ga kommunene stor frihet til å organisere både den politiske og den administrative delen av sin virksomhet.

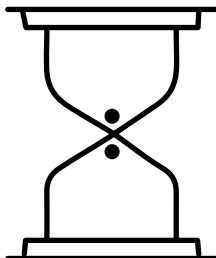
Timeglassmodellen kan imidlertid spores tilbake til det arbeidet KS sin representant i kommunelovutvalget gjorde i etterkant av utvalgets innstilling.<sup>4</sup> KS drev da et omfattende informasjonsarbeid, først om innstillingen, senere om betydningen av de endringer som ble vedtatt i den nye loven. Timeglassmodellen ble utviklet som et pedagogisk grep for å kommunisere innholdet i den nye loven i perioden 1990–1991. Endringene i loven var radikale, og det var en viktig oppgave for KS å skape forståelse for de nye rollene som var meislet ut i loven. Timeglassmodellen representerte i den sammenhengen en visuell atskillelse mellom politisk og administrativ side i kommuneorganisasjonen – med politikerne i timeglassets øverste del og administrasjonen i nederste del. Ordføreren og kommunedirektøren ble illustrert med en rund prikk nederst og øverst i timeglasset. Ideen var at disse to burde ha løpende kontakt, og at veien mellom dem burde være kort (også med tanke på kontorplassering).

---

3 Samtale med Rolf Petter Bjørke 7.6.2019. Vi finner igjen budskapet i timeglassmodellen i «de kommunale tjenesteløvfene» som omtales i et hefte om administrasjonssjefens rolle, som ble laget for det første folkevalgprogrammet etter at den nye kommuneloven trådte i kraft fra 1993 (Kommunenes Sentralforbund, 1995).

4 Samtale med Rolf Petter Bjørke, 7.6.2019.

Dette fordi de to burde snakke sammen fortløpende og avklare saker og rollefordeling seg imellom, både for å forhindre at ordføreren grep inn i det administrative, og motsatt.



**Figur 3.1** Timeglassmodellen som illustrasjon for relasjonen mellom politikk og administrasjon - original utgave. Kilde: samtale med Rolf Petter Bjørke, 7.6.2019.

Ideen var i utgangspunktet at ordfører og kommunedirektør skulle være dørvoktere for kontakten mellom politisk og administrativ sfære. Dette for å understreke og skape forståelse for skillet mellom roller og myndighetsområder. Men dette var utgangspunktet. Tanken var samtidig at administrativ og politisk side, etter hvert som tillit ble etablert, skulle avtale spillereglene for hvordan for eksempel utvalgsledere skulle kontakte etatsansvarlige i administrasjonen. Hensikten var å understreke at det ikke (lenger) var greit at utvalgsledere bestilte utredninger fra – eller kritiserte – etater eller etatsansvarlige direkte. Samtidig var tanken at ordføreren skulle ha omfattende kontakt med utvalgslederne og gruppelederne, at toppledelsen skulle utvikle politikk i fellesskap, og at det var denne toppledelsen ordføreren skulle representere overfor kommunedirektøren.

Timeglassmodellen som idé er vel etablert i norsk kommunal forvaltning. Men i Kommunal Rapports nettutgave 15. oktober 2019 kan vi lese: «Ulovlig å nekte folkevalgte kontakt med ansatte. Ingen kan forby folkevalgte eller borgere å kontakte ansatte i kommuneadministrasjonen. Det sier professor emeritus Jan Fridtjof Bernt». I saken omtales et vedtak om saksbehandlingsreglement i nye Kristiansand kommune, der det het at «[a]ll kontakt mellom politikere og administrasjonen skal gå via kommunedirektøren eller den aktuelle direktør». Saken bekrefter at skillet

mellom politiske og administrative aktører i kommunen, som altså ble statuert etter endringene i kommuneloven av 2002, lever i beste velgående også i dagens kommunepraksis.

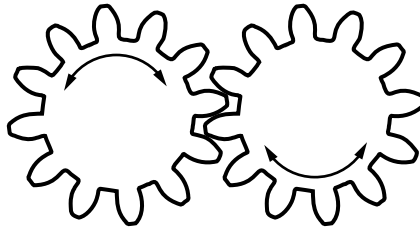
Det er selvsagt variasjon mellom kommuner når det gjelder hvordan timeglassmodellen praktiseres (Lo, 2015). Mens noen kommuner har arbeidet frem spilleregler og åpnet for kommunikasjon mellom politikerne og administrasjonen, har andre holdt på et prinsipielt skille.

## En alternativ tilnærming til timeglassmodellen

Spørsmålet er om et skarpt skille mellom politikerne og administrasjonen fortsatt er formålstjenlig i dagens situasjon, når kommunedirektørens rolle som øverste leder av kommunens administrasjon er vel innarbeidet i norske kommuner. Vi viser dessuten (i kapittel 1) at politisk lederskap ikke bare handler om beslutningsmakt – det handler vel så mye om å vise handlekraft. Det forutsetter politikere som tar initiativ og er involvert i problemformulering og utvikling av løsningsalternativer så vel som i å mobilisere det lokale fellesskapet til handling. Dette er ikke mulig å få til uten omfattende interaksjon mellom ulike aktører – mellom politikerne og administrasjonen så vel som mellom politikerne, berørte og innbyggere generelt. I litteraturen er det, som vi så over, for lengst erkjent at det ikke finnes noe skarpt skille mellom hva som er politikk og hva som er administrasjon, ei heller mellom typer oppgaver politikerne og administrasjonen engasjerer seg i. I en alternativ tilnærming til å skille mellom politikk og administrasjon beskrives relasjonen som en «lilla sone» der den røde politikken blandes med den blå administrasjonen (Alford, Hartley, Yates & Hughes, 2017).

Som vi har sett, gir både Wilson og Weber, som klassikere innen feltet, gode argumenter for å opprettholde et skille mellom politikk og administrasjon. Måten vi organiserer forholdet mellom sfærene på, bør legge vel til rette for at grunnlaget for politiske beslutninger lever opp til faglige standarder. Samtidig bør de folkevalgte sikre at den politikken som føres, ivaretar de oppgavene som folk oppfatter som viktige, slik at systemet oppnår tilstrekkelig legitimitet. Derfor er det, som kommunedirektør Inge Ryan er inne på i intervjuet som følger, viktig å unngå for mye sand i maskineriet,

det vil si for mye sand som renner utenfor i timeglassmodellen. Vi vil argumentere for at omfattende kontakt mellom politikere og administrasjon er fullt forenlig med å skille mellom rollene. I stedet for å illustrere forholdet mellom politikk og administrasjon med et timeglass foreslår vi imidlertid å illustrere det kommunalpolitiske systemet som et maskineri der de ulike delene av systemet er gjensidig avhengig av hverandre. I figur 3.2 har vi derfor tegnet det kommunalpolitiske systemet som tannhjul.



**Figur 3.2** Tannhjulmodellen som illustrasjon av det kommunalpolitiske systemet

Etter vår oppfatning illustrerer tannhjulmodellen dagens praksis på en bedre måte enn timeglassmodellen, og den gir grunnlag for fruktbare refleksjoner rundt hvordan forholdet mellom politikerne og administrasjonen bør ordnes og organiseres. Det at tannhjulene – som illustrerer folkevalgte og administrasjon – går inn i hverandre, viser for det første at det eksisterer gjensidig avhengighet mellom flere aktører i det kommunalpolitiske systemet enn mellom ordfører og kommunedirektøren. Det er ikke bare ordføreren, men hele kommunestyret som er avhengig av en velfungerende relasjon til administrasjonen. For det andre assosieres tannhjul i samspill med et fint justert og avstemt system – gitt at systemet fungerer. Tannhjulene – eller aktørene – må følge tett på og tilpasse seg hverandre. Og som kommunalpolitisk system må det jevnlig oljes med en god del tillit. For det tredje går tannhjul rundt og rundt i det kommunalpolitiske systemet, hvilket illustrerer det vedvarende i relasjonen – og kontakten – mellom de folkevalgte og andre aktører. Det er sjelden snakk om ett møtepunkt i en sak, men om flere møtepunkter over tid. For det fjerde illustrerer tannhjulene samtidig at kontaktflatene mellom aktørene er avgrenset – både i bredden og i dybden. Og for det femte er relasjonen mellom tannhjulene meget velordnet. Tannhjulene illustrerer et behov



for etablering av arenaer, ordninger og rutiner som legger til rette for kontakt mellom politikerne og administrative aktører, men uten at det er kontakt hele tiden og om alle typer saker. Som kommunedirektør Inge Ryan påpeker i intervjuet som følger, er timeglassmodellen i praksis lekk. Slik vil det alltid være.

## **Forsøk på å endre oppgavefordelingen mellom politikk og administrasjon**

Det å styrke kommunepolitikernes rolle var, som vi har sett, ambisjonen med timeglassmodellen og det kommunale fornyingsarbeidet som fulgte i kjølvannet av kommuneloven av 1992 (se også kapittel 1 for omtale av forskningen knyttet til dette). I forarbeidene til den nye kommuneloven av 2018 (NOU 2016: 4) finner vi ikke noen problematisering av hvordan lokal politikk blir til. Det vises imidlertid til et behov for å styrke det folkevalgte nivået, og til at utvalget ønsker å oppnå en slik styrking gjennom å tydeliggjøre rollen til både de folkevalgte og administrasjonen (NOU 2016: 4, s. 93). Det er likevel et åpent spørsmål hva slags fornyingsarbeid som eventuelt følger når loven nå iverksettes. I det videre skal vi se på noen eksempler på danske og norske kommuner som selv mener at de har iverksatt tiltak for å styrke lokalpolitikernes rolle (redegjørelse for datainnsamlingen følger av vedlegget bakerst i boken). Med utgangspunkt i vår definisjon av politisk lederskap, som forutsetter at politikerne har en sentral rolle også før beslutninger fattes, vil vi være spesielt opptatt av å vise hvordan politikerne på nye måter bringes inn i tidlige faser av politikkutviklingen – hvor politiske saker settes på agendaen i kommunen, problemforståelsen formuleres, og bestemte alternativer utredes.

### **To forsøk på å styrke politiske organer:**

#### **Hjartdal og Hedensted**

Hjartdaler en liten norsk kommune med cirka 1600 innbyggere. Kommunestyret består av 17 medlemmer, og fem av disse sitter også i formannskapet. Hedensted er en av de nye kommunene etter kommunereformen i

Danmark i 2007, og den har cirka 46 000 innbyggere. Det er 27 folkevalgte i kommunestyret, hvorav sju sitter i økonomiutvalget. De to kommunene har begge gjort forsøk på å styrke ett av sine sentrale politiske organer gjennom relativt enkle tiltak.

I Hjartdal er dette gjort gjennom et forsøk på å styrke formannskapet rolle i budsjettprosessen. Formannskapet skal etter kommuneloven avgi innstilling til kommunestyret om henholdsvis økonomiplan og årsbudsjett. Den aktuelle nyordningen i Hjartdal besto i å etablere et brukervennlig regneark som gjorde det mulig for formannskapets medlemmer å utarbeide budsjettet på egen hånd. Tradisjonelt har kommunedirektøren i Hjartdal, som i de fleste norske kommuner, foreslått et saldert budsjett. I regnearket som kommunedirektøren introduserte overfor formannskapet, ble de faste utgiftspostene samt den økonomiske rammen lagt inn, og det ble utarbeidet en katalog over mulige tiltak som kommunen kunne prioritere bevilgninger til. Ved hjelp av dette regnearket utarbeidet og forhandlet formannskapspolitikere om et budsjett som dermed ble et politisk forslag, som de så kunne stemme over. Forsøket varte i to budsjettår, men ble endret fra 2017. I etterkant er regnearket beholdt, men kommunedirektøren avgir nå en innstilling til saldert budsjett slik praksis også var tidligere.

Ideen var at ordningen skulle gi politikere det verktøyet som var nødvendig for å foreta prioriteringer i budsjettprosessen, og dermed øke politikens betydning via-à-vis kommunedirektøren. Legger kommunedirektøren frem et eget budsjettforslag, vil det være offentlig og dermed være det som frontes overfor innbyggerne lokalt. Tiltaket ga politikere kontroll over den tidlige fasen i budsjettprosessen og gjorde dem direkte ansvarlige overfor innbyggerne. I dette lå en mulighet for at de folkevalgte kunne ta regien i budsjettprosessen og dermed sette et sterkere preg på de politiske diskusjonene om lokale utfordringer og alternative løsninger.

I Hedensted er de klassiske kommunestyremøtene supplert med faste dialogmøter der saker til dagsordenen kan meldes inn av alle de folkevalgte (inntil to timer før møtet starter). Møtene avholdes i forkant av de ordinære utvalgsmøtene, men i et lokale med små bord og fri plassering (altså er det ingen partiavhengig plassering slik som i kommunestyret). Møtene er lukket for offentligheten. Det treffes ikke beslutninger

i dialogmøtene, men oppgaver kan bli oversendt et av de faste utvalgene. De kan også nedsette arbeidsgrupper eller lignende for å utrede saken nærmere. Det er få saker på dagsordenen i hvert dialogmøte, og hver sak som diskuteres, avsluttes med en avtale om hva som er neste steg.

Dialogmøtene legger opp til en mer utforskende, likeverdig diskusjon på tvers av partigrensene. Et sentralt mål med møtene er koordinasjon på tvers av de faste utvalgenes saksområder. I vår sammenheng er imidlertid den muligheten som ligger i å bryte den klassiske dagsordenbundne beslutningsprosessen, like viktig. Her settes dagsordenen opp i et samarbeid mellom kommunedirektør og ordfører eller borgermester. Dialogmøtene gir de folkevalgte mulighet for å utforske problemstillinger og mulige løsninger før de i fellesskap bestemmer hvordan saken følges opp. På den måten definerer og analyserer de folkevalgte lokale problemer og setter selv saker på dagsordenen.

I Hjarthdal var det sikker flere grunner til at politikerne ikke ønsket å fortsette med ordningen etter to år. Vi registrerte ikke noen åpenbare negative effekter av ordningen, men flertallet i formannskapet så seg bedre tjent med innledningsvis å ha kommunedirektørens forslag på bordet, som de så kunne spille opp mot i sin behandling av budsjettet. I Hedensted har politikerne en opplevelse av at løsningene de finner frem til, er mer innovative og robuste. Samtidig som de små partiene kommer til orde i større grad, opplever de utfordringer knyttet til sammenhengen mellom dialogmøtenes åpne form og partienes forventninger om å følge partilinen. Slike møter ville imidlertid ikke kunne lukkes for offentligheten i en norsk kontekst, og det at de er lukket, skaper også utfordringer overfor media i det danske tilfellet. Begge eksemplene viser imidlertid hvordan relativt små tiltak kan medføre relativt store endringer i de folkevalgtes muligheter til å delta mer aktivt i politikkkutviklingen.

## **To forsøk på å tydeliggjøre politisk ledelse: Fredrikstad og Esbjerg**

Med sine om lag 80 000 innbyggere er Fredrikstad Norges sjuende største kommune. Fredrikstad bystyre består av 53 representanter, hvorav 13 også sitter i formannskapet. Esbjerg befinner seg på Jyllands vestkyst

og er med sine 115 000 innbyggere blant Danmarks største kommuner. Esbjergs byråd har 31 medlemmer, og kommunen har et økonomiutvalg bestående av ni representanter. I begge kommuner er det innført institusjonelle endringer med formål om å tydeliggjøre den politiske ledelsen. I Esbjerg er dette gjort gjennom en politisk styringsmodell med «tverrgående økonomiutvalg». Dette innebærer at utvalgslederne for kommunens faste utvalg også sitter i økonomiutvalget (tilsvarende det norske formannskapet). Dette gir økonomiutvalget en særdeles sentral posisjon i kommunen, noe som forsterkes ytterligere ved at både kommunedirektør og fagdirektører deltar på økonomiutvalgets møter. Denne maktkonsentrasjonen balanseres imidlertid gjennom en ordning hvor opposisjonen til enhver tid innehar et gitt antall av utvalgslederpostene (fordelt etter d'Hondts metode).

I Fredrikstad praktiseres en ordning hvor ordfører har innstillingsrett til kommunestyret, og hvor utvalgslederne for de faste utvalgene har innstillingsrett til sine respektive utvalg. Ordningen rokker ikke ved administrasjonens utredningsplikt, ettersom rådmannen fortsatt utreder og gjør sin innstilling i sakene før ordfører eller utvalgsleder legger til sin innstilling. Rådmannens innstilling er fortsatt synlig i saksfremlegget, men det er den politiske innstillingen fra ordfører eller utvalgsledere som gjøres gjeldende frem til behandling i bystyret eller det aktuelle utvalget. I de tilfeller hvor den politiske innstillingen avviker fra rådmennenes administrative vurdering, er det krav om at det gis en begrunnelse for dette fra henholdsvis ordfører eller utvalgsleder. I slike tilfeller vil også saken gå tilbake til rådmannen for en saklig vurdering og kommentar før den behandles i kommunestyret eller det aktuelle utvalget. Ordningen ble innført i forbindelse med et politisk ønske om en mer aktiv politikerrolle, som den gang var knyttet til en debatt om eventuell overgang til parlamentarisk styringsmodell.

En av begrunnelsene for ordningen var at politiske standpunkter ville bli tydeliggjort ved at sentrale politikere i større grad ville måtte ta aktiv stilling i sakene fremfor å «gjemme seg bak» rådmannens administrative innstilling. Våre intervjuer med ledende politikere og administrativt ansatte i kommunen antyder at erfaringene fra ordningen er delte. Det finnes ingen ordning i Fredrikstad som fordeler utvalgspostene

forholdsmessig (som i Esbjerg), og alle utvalgspostene var fordelt mellom samarbeidspartiene som utgjorde det rådende flertallet i bystyret. Flere opplever at ordningen har medført mindre reell debatt i utvalgene og bystyret, og at den politiske polariseringen i kommunen har økt. Snarere enn at rådmannens innstilling har dannet grunnlag for bredere politiske diskusjoner og påvirkningsmuligheter, har den politiske innstillingsretten forsterket en opplevelse av at samarbeidspartiene har fastlagt sitt standpunkt før reell behandling i utvalgene og kommunestyret. Samtidig påpeker flere at ordningen også har bidratt til å fremheve den politiske rollen til ordføreren og utvalgslederne.

Erfaringene fra Esbjerg er samlet sett mer positive. Både den politiske og administrative ledelsen fremhever den styrkede koordinasjonen gjennom ordningen med tverrgående økonomiutvalg, som også gir mer kontinuitet og ro i de politiske beslutningsprosessene. Mange oppfatter det som positivt at de fleste av sakene avgjøres i utvalgene, og at det dermed blir færre tidkrevende forhandlinger i byrådet. Samtidig er det også i Esbjerg en erfaring at sentraliseringen av makt til et fåtall politikere gir begrensninger for bredere politisk debatt. Flere forteller at ordningen medfører en økt avstand mellom de sentrale politikerne i økonomiutvalget og de «menige» politikerne i byrådet, som opplever mindre innflytelse.

Både Fredrikstad og Esbjerg er eksempler på ordninger som styrker de sentrale politikernes muligheter til å komme tidligere inn i de politiske beslutningsprosessene. Sett i lys av tannhjulmodellen kan begge eksemplene forstås som tiltak for å styrke momentet i de folkevalgtes tannhjul vis-à-vis administrasjonens. Vi ser imidlertid at slike tiltak kan bidra til elitedominans i prosessene og dermed gå på bekostning av bredere involvering av kommunestyrets folkevalgte.

## To forsøk på å bringe politikerne aktivt inn i politikktvikling: Svelvik og Gentofte

Svelvik er en landbrukskommune i Vestfold med cirka 6600 innbyggere. Kommunestyret har 24 representanter, hvorav sju inngår i formannskapet. Fra 1.1.2020 vil Svelvik inngå i det som blir «nye Drammen kommune» sammen med Drammen og Nedre Eiker. Som ledd i å finne frem til nye

politiske arbeidsformer har Svelvik eksperimentert med såkalte oppgaveutvalg etter inspirasjon fra Gentofte i Danmark. Gentofte er en betydelig større kommune som befinner seg nord for København, med om lag 75 000 innbyggere. Gentofte har over flere år eksperimentert og utviklet oppgaveutvalg som en modell for å styrke den politiske lederrollen gjennom å bringe de folkevalgte direkte inn i utviklingen av politikk på ulike områder – i samarbeid med berørte innbyggere og lokale ressurspersoner (se også Sørensen & Torfing, 2018). Modellen innebærer at det nedsettes ulike midlertidige oppgaveutvalg med ansvar for å utvikle løsninger på avgrensede problemer innenfor ulike politikkområder. I Svelviks tilfelle innebar dette i første omgang at det i 2017 ble nedsatt tre ulike oppgaveutvalg innenfor temaene «velferdsteknologi», «omdømme» og «friluftsliv».

I tråd med modellen fra Gentofte er det i Svelvik kommunestyret som bestemmer tema og gir oppgaveutvalgene sine mandater. Kommunestyret velger også ut fem folkevalgte politikere til hvert av utvalgene. Disse fem velger selv ut en utvalgsleder, og de har også ansvaret for å rekruttere totalt ti innbyggere til det enkelte utvalget. Innbyggerrepresentantene velges på grunnlag av en kompetanseprofil tilpasset det enkelte utvalget, og de rekrutteres primært gjennom annonsering (og i noen tilfeller på direkte forespørsel). Medlemmene i administrasjonen deltar ikke i utvalgene, men har ansvaret for å fasilitere prosessene og bidra med fagpersoner og kompetanse som utvalgsmedlemmene etterspør. Utvalgene bestemmer selv sin arbeidsform, men har en fastsatt frist for å overlevere sluttrapport med utvalgets forslag.

En viktig forskjell mellom den danske modellen fra Gentofte og modellen som praktiseres i Svelvik, er at oppgaveutvalgene i Gentofte leverer sine forslag direkte til kommunestyret for behandling. I Svelvik blir imidlertid forslagene først overlevert formannskapet, som bringer dem videre til rådmannen for ordinær administrativ utredning. Deretter overleveres forslagene i administrativt bearbeidet form til politisk behandling. Forskjellene i praktiseringen av modellen har her bakgrunn i ulike juridiske rammeverk og i det norske prinsippet om kommunedirektørens utredningsplikt (se også Torfing, Sørensen, Winswold & Røiseland, 2017).

Erfaringene fra oppgaveutvalgsmodellen er generelt positive, både i Gentofte og i Svelvik. I Gentofte fremheves det at modellen bidrar til

bedre læring rundt problemer og utfordringer, at den bidrar til å skape bedre løsninger, at den stimulerer til nytenkning og innovasjon, og at den bidrar til å bygge mer legitimitet rundt de politiske beslutningsprosessene. I Svelvik, som foreløpig har begrenset erfaring med modellen, er også muligheten til å være mer «hands-on» i politikkkutviklingen blitt godt mottatt av både innbyggere og politikere. Det fremheves også at modellen har bidratt til å skape positiv stemning rundt utvikling av politikk, og at den bidrar til å bygge tillitsrelasjoner mellom innbyggerne og kommunen. Samtidig er det også en erfaring at modellen er relativt ressurskrevende, og at særlig den administrative tilretteleggingen kan være krevende. Kommunestyret har dessuten opplevd problemer med å følge opp forslagene fra enkelte av oppgaveutvalgene.

Oppgaveutvalgene er særlig interessante som eksempel på hvordan folkevalgte og innbyggere, som ellers ofte reduseres til roller som henholdsvis beslutningstakere og velgere, sammen kan bringes inn i politikkkutviklingen på en måte som, i lys av tannhjulmodellen, øker kontaktflaten – og potensielt tilliten – mellom folkevalgte og innbyggere.

## **Oppgavefordelingen mellom politikk og administrasjon på agendaen**

Som vi har sett, er det viktig at samspillet mellom politikk og administrasjon hviler på en rollefordeling og noen prinsipper som kan sikre både nødvendig administrativ autonomi og demokratisk kontroll. Administrasjonsparadokset er reelt fordi politikerne er avhengig av administrasjonen for å forstå og fortolke sine omgivelser, for å fange opp saker som bør på dagsordenen, og for å ta stilling til hvilke løsninger som bør utredes. Derfor er det i praksis vanskelig å skille klart mellom politikk og administrasjon. Når oppgavefordelingen mellom politikk og administrasjon settes på agendaen i kommunen, bør diskusjonen derfor handle både om å sikre tilstrekkelig politisk innflytelse og om å sikre tilstrekkelig administrativ autonomi.

Samtidig har vi vist at fordelingen av ansvar og roller mellom politikerne og administrasjonen kan organiseres på svært ulike måter, som

dermed vektlegger ulike aspekter ved både den politiske og den administrative rollen. Det komplekse samspillet mellom politikk og administrasjon kan ikke reduseres til et sett av rigide regler og universelt anvendbare prinsipper. Vi har argumentert for at timeglassmodellen bør byttes ut med tannhjulmodellen, som åpner opp for betydelig flere arenaer for møter mellom politikere og ulike deler av administrasjonen. Vi mener at denne modellen gir en bedre beskrivelse av situasjonen i dagens kommuner, samtidig som den bedre ivaretar behovet de folkevalgte har for mange kontaktflater i rollen som politiske ledere, hvor de også tar hånd om de tidlige fasene i politikktutviklingen. Det er dessuten viktig å understreke at arbeidsdelingen mellom politikerne og administrasjonen alltid formes av en mer situasjonstilpasset og prosessuell tilnærming som – for å lykkes – fordrer kontinuerlig dialog og en god dose tillit.

Gjennomgangen av tiltak for å styrke det politiske avtrykket og bringe politikere inn i de innledende fasene av politikktutformingsprosessen viser at relativt små tiltak kan ha relativt stor effekt. Vi har for eksempel vist at det er mulig å etablere ordninger hvor lokalpolitikkerne i mindre grad leser administrativt forberedte dokumenter, og i større grad engasjerer seg i utvikling av politikk i samarbeid med innbyggere – dersom politikerne ønsker det. Og vi har vist at det er mulig for politikerne, gjennom bruk av et relativt enkelt regneark, å få økt kontroll over budsjettprioriteringene – dersom politikerne ønsker det. Vi har også sett at organisering av uforpliktende politiske diskusjoner i Danmark, konkretisert som dialogmøter på tvers av en sektororganisert politikk, oppfattes å gi et godt grunnlag for politiske diskusjoner av lokale spørsmål og utforming av dagsorden. Det er i så måte et poeng at dette sistnevnte tiltaket vanskeligere kan realiseres i Norge som følge av offentlighetslovens bestemmelser om åpne møter. Denne typen mindre heldige konsekvenser av åpenhet diskuterer vi mer inngående i kapittel 4.

Samtidig som det er betydelig rom for eksperimentering og utvikling av nye måter å fordele ansvar mellom politikk og administrasjon på, er det viktig å være klar over at tiltak som berører slike komplekse maktrelasjoner, kan få utilsiktede konsekvenser. Ofte vil et forsøk på å forbedre utvalgte deler av den politiske arbeidsmåten få negative konsekvenser på andre områder. Men også den ordningen som er gjeldende i hver enkelte



kommune, vil uvegerlig være beheftet med både fordeler og ulemper. Derfor kan det være meget gode grunner til å sette spørsmålstegn ved det som «alltid har vært slik». De folkevalgte mangler ikke handlingsrom selv om kommunedirektøren, som vi har sett, har en spesielt sterk rolle som øverste leder for administrasjonen i norske kommuner. Eksempelvis bestemmer kommunestyret i meget stor grad hvordan den politiske virksomheten skal organiseres. Og eksempelvis er kommunedirektøren gitt det formelle ansvaret for utredning, mens det er kommunestyret som i stor grad bestemmer hvem som skal ha innstillingsrett i ulike typer saker. Det avgjørende er at kommunens politikere er seg bevisst de mulighetene som faktisk finnes, og at også den rollen de folkevalgte skal spille i det lokalpolitiske systemet, gjøres til gjenstand for utvikling og tilpasning og settes på agendaen med jevne mellomrom.

## Referanser

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats & politicians in western democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Alford, J., Hartley, J. Yates, S. & Hughes, O. (2017). Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration distinction. *American Review of Public Administration*, 47(7), 752–763.
- Berg, R. (2000). *Den «gode» politiker. En studie av politiske ledelsesverdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Byrkjeflot, H. (2018). The impact and interpretation of Weber's bureaucratic ideal type in organization theory and public administration. I H. Byrkjeflot & E. Engelstad (Red.), *Bureaucracy and society in transition: Comparative perspectives*. *Comparative social research* (s. 13–35). Bingley, England: Emerald Publishing Limited.
- Cuff, R. D. (1978). Wilson and Weber: Bourgeois critics in an organized age. *Public Administration Review*, 38(3), 240–244. <https://doi.org/10.2307/1975676>
- Fivelsdal, E. (1971). Om Max Webers sosiologi. I E. Fivelsdal (Red.), *Makt og byråkrati: Essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (s. VII–XXIII). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jacobsen, D. I. (1996). The role of the public manager: Loyalty, autonomy or advocacy? *Scandinavian Political Studies*, 19(1), 45–65.

- Kleven, T. (1997). Kommunen som lokalpolitisk arena – inn i solnedgangen?  
I H. Baldersheim, J. F. Bernt, T. Kleven & J. Rattsø (Red.), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten* (s. 50–90). Oslo: Tano Aschehoug.
- Kommunenes Sentralforbund. (1989). *Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller – nye politiske og administrative roller*. Hovedrapport. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunenes Sentralforbund (1995). *Administrasjonssjefen si rolle. Opplæring for folkevalgte 1995–1999*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunenes Sentralforbund (2018). Folkevalgt lederskap og kommunal organisering. Hentet 31.5.2019 fra <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/for-deg-som-folkevalgt/>
- Lindblom, C. (1965). *The intelligence of democracy*. New York: Free Press.
- Lidstrøm, A., Baldersheim, H., Corpus, C., Hlynsdottir, E.M., Kettunen, P. & Klimovsky, D. (2016). Reforming local councils and the role of councillors: A comparative analysis of fifteen European countries. I S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Red.), *Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons* (s. 287–300). London: Palgrave Macmillan.
- Lo, C. (2015). *How to win friends and influence policy: An ethnographic study of government and governance in municipal policy development*. Doktoravhandling i sosiologi. Bodø: Universitetet i Nordland.
- Lo, C. (2018). Normative hierarchy and pragmatic egalitarianism in municipal policy development. I S. Bendixen, M. B. Bringslid & H. Vike (Red.), *Egalitarianism in Scandinavia: Historical and contemporary perspectives* (s. 157–178). Cham, Sveits: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-59791-1>
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1979). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Mikalsen, K. M. & Bjørnå, H. (2015). Den norske ordføreren: begrenset myndighet, mye makt. I N. Aarsæther & K. H. Mikalsen (Red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden* (s. 169–195). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Montin, S. (1997). New Public Management på svenska. *Politica*, 29(3), 262–278.
- Mouritzen, P. E. & Svava, J. H. (2002). *Leadership at the apex. Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- NOU 1990: 13 (1990). Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2016: 4 (2016). Ny kommunelov. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311–329. <https://doi.org/10.1080/10841806.2005.11029490>

- Peters, B. G. (2009). Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. *Public Policy and Administration*, 2009(30), 7–21.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og Samstyring – Governance på norsk* (2. utg.) Bergen: Fagbokforlaget.
- Sager, F. & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of modern bureaucracy. *Public Administration Review*, 69, 1136–1147. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02071.x>
- Selden, S. C., Brewer, G. A. & Brundney, J. L. (1999). Reconciling competing values in public administration. Understanding the administrative role concept. *Administration & Society*, 31(2), 171–204.
- Shore, C. & Wright, S. (2011). Conceptualising policy: Technologies of governance and the politics of visibility. I C. Shore, S. Wright & D. Però (Red.), *Policy worlds: Anthropology and the analysis of contemporary power* (s. 1–25). New York: Berghan Books.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2018). Designing institutional platforms and arenas for interactive political leadership. *Public Management Review*, 21(10), 1443–1463. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1559342>
- Svara, J. H. (1998). The politics–administration dichotomy model as aberration. *Public Administration Review*, 58(1), 51–58.
- Svara, J. H. (2006) Introduction: Politicians and administrators in the political process – A review of themes and issues in the literature. *International Journal of Public Administration*, 29, 953–976.
- Svara, J. H. (2014). The myth of the dicotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future public administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176–183.
- Steen, P. (2016). *Helt Steen, en personlig beretning om et politisk liv*. Haugesund: Damocles Forlag.
- Torfing, J., Peters, G. B., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012): *Interactive governance, advancing the paradigm*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Torfing, J., Sørensen, E., Winsvold, M. & Røiseland, A. (2017). *En ny politisk arbeidsform? Evaluering av oppgaveutvalg i Svelvik kommune våren 2017*. Svelvik: Svelvik kommune.
- Vabo, S. I. (2000). New organisational solutions in Norwegian local councils: Leaving a puzzling role for local politicians? *Scandinavian Political Studies*, 23(4), 343–372.
- Vabo, S. I. (2003). Nye politiske styringsmodeller i norske kommuner – hvorfor er ikke særinteressene kommet på «rett spor»? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(2), 119–144.
- Vabo, S. I. & Stigen, I. M. (2000). *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2000: 128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Weber, M. (1919/1971). Politikk som livskall. I E. Fivelsdal (Red.) og D. Østerberg (Overs.), *Makt og byråkrati: Essay om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (s. 7–45, 95–140). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Willumsen, T. (2015). Lederskap på toppen – den norske «timeglassmodellen» i praksis. I N. Aarsæther & K. H. Mikalsen (Red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Wilson, W. (1887). The Study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222
- Aarsæther, N. & Vabo, S. I. (2002). *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Aarsæther, N., Willumsen, T. & Buck, M. (2015). Maktforskyvning på toppen? Ordførere og rådmenn i norske kommuner. I N. Aarsæther & K. H. Mikalsen (Red.), *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal Akademisk.