

To ulike styringsmodeller - forskjellig ansvarsutkreving mellom politikk og administrasjon?

*En sammenligning av parlamentarismen i
Oslo med formannskapsmodellen i
Trondheim*

Maria Svendsen Røed



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2019

Antall ord: 31 471

To ulike styringsmodeller - forskjellig ansvarsutkreving mellom politikk og administrasjon?

En sammenligning av parlamentarismen i Oslo med formannskapsmodellen i Trondheim

© Maria Svendsen Røed

År: 2019

Tittel: To ulike styringsmodeller – forskjellig ansvarsutkreving mellom politikk og administrasjon?

Forfatter: Maria Svendsen Røed

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

Trykk: CopyCat Sentrum

Antall ord: 31 471

IV

Sammendrag

En av forutsetningene for et velfungerende demokratisk lokalsamfunn er at styringslinja mellom politikk og administrasjon i kommunene fungerer godt.

Denne masteroppgaven undersøker forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunene Oslo og Trondheim. Masteroppgaven er en casestudie med *most similar systems design*, der Oslo, som er landets største kommune med parlamentarisme som styringsmodell, sammenlignes med Trondheim, som er landets største kommune med formannskapsmodell. Oppgavens problemstilling dreier seg om hva det er som karakteriserer ansvarsutkrevingen i styringsrelasjonen mellom politikk og administrasjon i kommunene, og på hvilken måte parlamentarisme og formannskapsmodellen får betydning for ansvarliggjøringen av administrasjonen i Oslo og Trondheim.

For å svare på problemstillingen har jeg gjennomført tolv kvalitative intervjuer med ansatte i administrasjonen, og politikere, både i posisjon og opposisjon, i de to kommunene. Spørsmålene er formulert på bakgrunn av funn og forventninger fra tidligere forskning på parlamentarisme, samt accountability-teori, som her er oversatt til ansvarsutkrevingsteori. Informantene har svart på spørsmål som dreier seg om deres opplevde ansvarsrelasjoner, ansvarsutkrevingprosessen og medvirkning i forkant og etterkant av mål- og resultatstyringen. Gjennom intervjuene har jeg fått svar på hvordan informantene opplever dette i sine roller, og kan på den måten forklare hvordan de to ulike politiske styringsmodellene fungerer annerledes i ansvarsutkrevingen.

Informantene i Oslo er i stor grad fornøyde med hvordan den parlamentariske modellen former ansvarsutkrevingen, og skaper klare ansvarslinjer. I Trondheim trekker informantene, både fra posisjon og opposisjon frem at det er for lett å skylde på rådmannen når ting går dårlig, og at det er vanskelig å plassere ansvaret for de politiske beslutningene på politikerne. Informantene uttrykker at det å legge skylda på rådmannen er lite demokratisk, ettersom rådmannen er administrativt ansatt og står til ansvar for politikerne, og det er tross alt politikerne som står til ansvar overfor innbyggerne.

Forord

Først og fremst vil jeg vil takke min dyktige veileder Signy Irene Vabo, som har gitt grundig og god tilbakemelding underveis i skriveprosessen. En stor takk til Jan-Erling og resten av gjengen i kommunegruppa for mange gode innspill underveis. Det har vært utrolig motiverende med gruppeveiledning, og nyttig å kunne lære av hverandre gjennom lesing og opponering på medstudentenes arbeid.

Tusen takk til alle informanter i Oslo og Trondheim som har latt seg intervju. Uten dere hadde det ikke blitt noe empirisk materiale i oppgaven.

Videre vil jeg takke familien min som stiller opp og støtter meg i det jeg gjør. Takk til mamma som har gitt meg verdifull innsikt i lokalpolitikerrollen i min hjemkommune, som jeg har kunnet relatere til i studiene.

Jeg ønsker også å takke gjengen på lesesalen i niende etasje for hyggelige lunsjpauser, og en stor takk til Betina, Ingvild og Ine for oppmuntring og motivasjon underveis.

Takk til Åshild, Ingvild og mamma for korrekturlesing av oppgaven.

Sist, men ikke minst må jeg takke Henrik, min snille og tålmodige samboer som holder ut med meg, og har gitt meg ærlig og god tilbakemelding på oppgaveskrivingen min gjennom hele mastergraden.

Blindern, 23 mai 2019

Maria Svendsen Røed

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema.....	1
1.2	Problemstillingen i oppgaven	2
1.3	Oppbygningen av oppgaven	3
2	Bakgrunn	4
2.1	Ansvarsforholdet mellom politikk og administrasjon	4
2.1.1	Ansvar i administrasjonen.....	4
2.1.2	Ansvar i kommuner.....	4
2.1.3	Måter kommuneadministrasjonen holdes ansvarlig.....	5
2.2	Formannskapsmodellen	7
2.2.1	Bakgrunn for formannskapsmodellen	7
2.2.2	Ledelse ved formannskapsmodell – ordfører og rådmann	8
2.2.3	Forholdet mellom politikk og administrasjon i modellen	8
2.3	Den parlamentariske styringsmodellen	9
2.3.1	Bakgrunnen for den parlamentariske styringsmodellen.....	9
2.3.2	Innføringen av parlamentarisme i Oslo.....	10
2.3.3	Parlamentarisme inn i kommuneloven.....	11
2.3.4	Ledelse ved parlamentarisme – ordfører og byrådsleder	12
2.3.5	Forholdet mellom politikk og administrasjon i modellen	13
2.3.6	Fordeler og ulemper med parlamentarisk styringsmodell.....	13
2.4	Tidligere forskning	15
2.4.1	Generell forskning på parlamentarisme i kommuner	15
2.4.2	Hvordan lokalpolitikere opplever og forstår ansvarlighet.....	15
2.4.3	Sentrale funn fra Oslos innføring av parlamentarisme.....	17
2.4.4	Erfaringer fra Bergens overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme	17
3	Teori.....	19
3.1	Accountability som begrep.....	19
3.2	Ansvarsutkreving.....	21
3.2.1	Ansvarsutkrevingsprosesser	21
3.2.2	Vertikal og horisontale ansvarsrelasjoner	25
3.2.3	Ex-post og ex-ante.....	28

3.3	Analyseramme	29
3.3.1	Konkretisering av avhengig variabel.....	30
3.3.2	Et konkret analytisk rammeverk	31
4	Metode.....	35
4.1	Casestudie.....	35
4.1.1	Valg av case i undersøkelsen	35
4.1.2	Valg av kommuner	36
4.1.3	Avgrensning i administrasjonen.....	36
4.2	Intervjuer som metode	37
4.2.1	Semistrukturerte intervjuer.....	37
4.2.2	Utvelging av informanter fra administrasjonen	38
4.2.3	Utvelging av politikere.....	39
4.3	Skriftlige kilder og metodetriangulering	40
4.4	Validitet	40
4.4.1	Begrepsvaliditet.....	41
4.4.2	Indre validitet	42
4.4.3	Ytre validitet.....	42
4.5	Reliabilitet	44
5	Empiri.....	46
5.1	Generelt om administrativ styring i Oslo	46
5.2	Generelt om administrativ styring i Trondheim	47
5.3	Hva karakteriserer ansvarsutkrevingen i Oslo?.....	48
5.3.1	Ansvarsutkrevingsprosessen	48
5.3.2	Ansvarsutkrevingsrelasjoner	52
5.3.3	Når skjer ansvarsutkrevingen?	56
5.4	Hva karakteriserer ansvarsutkrevingen i Trondheim?.....	58
5.4.1	Ansvarsutkrevingsprosessen	58
5.4.2	Ansvarsutkrevingsrelasjoner	64
5.4.3	Når skjer ansvarsutkrevingen?	68
6	Diskusjon.....	70
6.1	Ansvarsutkrevingsprosessen.....	71
6.1.1	Hva var de empiriske funnene?.....	71
6.1.2	Sammenligning av ansvarsutkrevingsprosessen i kommunene	73

6.1.3	Er funnene i tråd med de teoretiske forventningene?.....	74
6.2	Ansvarsutkrevingsrelasjoner	77
6.2.1	Hva var de empiriske funnene?.....	77
6.2.2	Sammenligning av ansvarsutkrevingsrelasjoner i kommunene	78
6.2.3	Er funnene i tråd med de teoretiske forventningene?.....	79
6.3	Mål og resultater.....	81
6.3.1	Hva var de empiriske funnene?.....	81
6.3.2	Sammenligning av mål- og resultatstyringen i kommunene.....	82
6.3.3	Er funnene i tråd med de teoretiske forventningene?.....	83
6.4	Oppsummering	84
7	Avslutning og konklusjon	86
7.1	Hva var spørsmålet?	86
7.2	Hva ble svaret?	87
7.3	Hvordan kan funnene belyse oppgavens tema?.....	88
	Litteraturliste	89
	Vedlegg 1: Informasjonsskriv for alle informanter.....	97
	Vedlegg 2: Intervjuguide for politikere.....	99
	Vedlegg 3: Intervjuguide for administrasjon	103

1 Innledning

1.1 Tema

Sett ut i fra et demokratisk perspektiv er det viktig at samarbeidet mellom administrasjonen og politikerne i kommunene fungerer godt. Politikerne har funksjonen som folkevalgte i det representative demokratiet, de har fått ansvar og beslutningsmakt som skal ivareta innbyggernes politiske holdninger og interesser. Administrasjonen i kommunene er organisasjoner med faste ansatte som har fagkompetanse og skal forholde seg til politikernes beslutninger og iverksette besluttet politikk uavhengig av hvem det er som har makt, slik Jacobsen (1960) diskuterer det for sentralforvaltningen. Dette er selve kjernen ved demokratisk styring. Et velfungerende samarbeid mellom dem er en viktig del av den demokratiske styringskjeden (Aarsæther og Vabo 2002 s10).

I dag er det nesten blitt slik at politikerne tar æren når ting går bra, mens rådmannen får skylda når det går galt. Med dagens praksis bidrar ordføreren og flertallet til en fullstendig ansvarspulverisering når det går galt uttalte en opposisjonspolitiker til Adresseavisa i begynnelsen av 2018, i forbindelse med at det ble allment kjent at flere administrative ledere i Trondheim kommune har fått sterk kritikk fra politikere (Pedersen 2018).

Opposisjonspolitikeren foreslår at Trondheim innfører parlamentarisme for å løse denne utfordringen, et forslag en politiker i posisjonsmakt også støtter (Pedersen 2018). Så å si etter hvert kommunevalg har Trondheim bystyre vedtatt å innføre parlamentarisme, men dette forhandles bort når små partier skal samarbeide med Arbeiderpartiet, for å skape et flertall (Tiller 2018).

Gjennom KommuneLOVEN er det i dag opp til kommunene selv å bestemme hvorvidt de vil følge formannskapsmodellen, som er en modell som er basert på at partiene sammen styrer administrasjonen med friere allianser, eller en parlamentarisk modell som tar utgangspunkt i at politikken er en maktarena, der noen partier holdes ansvarlige for styringen.

Parlamentarisme er et fenomen som passer for større kommuner, ettersom forskning peker i retning av at modellen er dyrere å administrere enn formannskapsmodellen, fordi det må frikjøpes flere heltidspolitikere og politiske rådgivere i en parlamentarisk modell (Saxi 2014).

Med denne oppgaven skal jeg undersøke om det er sannhet i opposisjonspolitikerens påstand i innledningen om ansvarspulverisering ved formannskapsmodellen når noe har gått galt, og på hvilken måte påstanden er betinget av den strukturelle forskjellen mellom parlamentarisme og formannskapsmodellen.

1.2 Problemstillingen i oppgaven

I denne masteroppgaven sammenligner jeg den politiske styringen av et politikk- og fagområde i Oslo med et tilsvarende i Trondheim. Begge kommunene er i norsk sammenheng storbykommuner, men i motsetning til Trondheim som følger formannskapsmodellen har Oslo parlamentarisme. Oppgavens problemstilling blir som følger:

Hva karakteriserer ansvarsutkrevingen i relasjonen mellom politikk og administrasjon i kommunene?

På hvilken måte får parlamentarisme og formannskapsmodellen betydning for ansvarliggjøringen av administrasjonen i Oslo og Trondheim?

Den første delen av problemstillingen er deskriptiv og beskriver ansvarsutkrevingen med utgangspunkt i teorien. Ansvarliggjøring, eller ansvarsutkreving tydeliggjør roller og forventninger for politikere og administrasjonen og deres forhold til hverandre. Dette operasjonaliseres slik at det kan knyttes opp til forholdet mellom politikk og administrasjon i kommuner.

Den andre delen av problemstillingen er forklarende, og her undersøker jeg i hvilken grad ansvarliggjøringen kan oppfattes å være forskjellig i Oslo med parlamentarisme sammenlignet med Trondheim som følger formannskapsmodellen. Tidligere forskning peker i retning av at parlamentarisme medfører tydeligere ansvarsutkreving enn ved formannskapsmodellen, og i denne oppgaven skal jeg undersøke på hvilken måte dette gjelder for dette caset i Oslo og Trondheim.

Tidligere forskning har evaluert og kartlagt hvordan ulike politiske styringsmodeller påvirker forholdet til politikk og administrasjon. Fra tidligere studier har ansvar og ansvarliggjøring vært et par indikatorer blant en del andre, eksempelvis KS sine fire dimensjoner for god demokratisk styring: pålitelighet, borgernærhet, ansvarlighet og effektivitet (Winsvold 2013 s8). Med denne masteroppgaven er mitt bidrag til denne forskningen en videre utbredning av

accountability-teorien og en dybdeforståelse av ansvarliggjøring og ansvarsutkrevingsbegrepet i kommunesektoren. Accountability-konseptet har ikke blitt brukt på denne måten tidligere i kommunesammenheng.

1.3 Oppbygningen av oppgaven

Først kommer en beskrivelse av forholdet mellom politikk og administrasjon, før formannskapsmodellen og parlamentarismemodellen forklares, sammen med funn fra tidligere forskning og bakgrunnen for innføringen av parlamentarismemodellen i Oslo. Så gjør jeg rede for accountability-teorien, som videre operasjonaliseres gjennom en analyse ramme som er basert på teorien og forventninger til funn basert på tidligere forskning. Deretter kommer det et metodekapittel der jeg diskuterer de relevante forskningsmetodiske prinsippene som gjelder for undersøkelsens forskningsdesign og gjennomføring. Etter den blir resultatene i det empiriske materialet fra undersøkelsen kategorisert og presentert. Videre blir funn fra undersøkelsen diskutert opp mot forventninger fra teorien og tidligere forskning. Tilslutt kommer en avslutning som oppsummerer og konkluderer mine funn, og forklarer hvordan funnene kan belyse temaet i oppgaven.

2 Bakgrunn

Som bakgrunn for den teoretiske diskusjonen i oppgaven vil jeg først presentere ansvarsforholdet mellom politikk og administrasjon. Videre går jeg i dybden på hovedforskjellene mellom formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen, og bakgrunnen for innføringen av parlamentariske styringsmodellen i Oslo. I slutten av kapittelet kommer det en kort del om tidligere forskning.

2.1 Ansvarsforholdet mellom politikk og administrasjon

2.1.1 Ansvar i administrasjonen

Det har alltid vært fokus på ansvarliggjøring i administrasjonen, ved at øverste leder er ansvarlig for hva organisasjonen oppnår, og organisasjonen skal iverksette vedtatt politikk. Denne diskusjonen har røtter langt tilbake i tid, men slik byråkratiet ser ut i dag, refereres det ofte til den tradisjonelle Weberianske byråkratimodellen. Max Weber hadde i sin tid fokus på hierarkisk styring i byråkratiet, lojalitet og spesialisering av oppgaver (Østerud (red.) 2007 s33, s296). Videre er det en sentral del i det representative demokratiet at innbyggere velger partier og politikere som man gir tillit ved valg. Innbyggerne gir med stemmegivningen ansvar til politikerne, som så handler på vegne av innbyggerne i valgperioden (Bovens 2007 s455, Winsvold 2013 s93). Politikerne har fått ansvar av de som har stemt på dem, men delegerer i tillegg ansvar videre til utøvende myndighet og dets iverksettingsapparat, som så gjennomfører politikken. Delegering av oppgaver og myndighet medfører et behov for ulike kontrollmekanismer som fører til at den som har fått tildelt myndighet, kan holdes ansvarlig for det som blir gjort (Müller et al 2003 s4). Det er det som utgjør den demokratiske styringskjeden, som vi innledningsvis var innom (Aarsæther og Vabo 2002 s10, Fiva et al 2017 s134). Er innbyggerne i et representativt demokrati misfornøyde med de ansvarlige politikerne, får ansvarliggjøringen konsekvenser ved at partiet mister stemmer ved neste valg.

2.1.2 Ansvar i kommuner

På kommunalt nivå kan ansvarsutkreving være mer utfordrende. Kommuner er betydelig mindre i størrelse, avstander og omfang enn i sentralforvaltningen, hvilket medfører at bånd og samarbeid mellom politikk og administrasjon kan bli tettere og mer sammenvevd der enn i

sentralforvaltningen (Mouritzen og Svava 2002 s25, s43). Forholdet mellom dem kan variere fra sted til sted, og jo tettere, mer overlappende og mer sammenvevd rollene og samarbeidet er, er, desto vanskeligere kan det bli å se de klare ansvarslinjene (Mouritzen og Svava 2002 s43, s288-289). I tillegg er administrasjonen i kommuner ofte under et krysspress med Kommunelovens føringer med lovpålagte oppgaver på den ene siden, og folkevalgte politikeres politikk og beslutninger på den andre siden (Kjellberg 1995 s43, s45). Politikernes rolle dreier seg i hovedsak om å skape og beslutte politikk de gjennom valgløfter har lovet innbyggerne å jobbe for. Administrasjonens oppgaver er å implementere og iverksette de politisk besluttede vedtakene, samt komme med forslag til ny politikk. Dette er i tråd med den demokratiske styringskjeden, og prinsippene er de samme på nasjonalt nivå. For å styre administrasjonen gir politikere ansvar til rådmannen, eller byrådsleder i en kommune. Ansvarsforholdet mellom administrasjonen og politikere er viktig for at de politiske beslutningene som fattes blir fulgt opp av administrasjonen, slik at de folkevalgte politikere kan holde sine valgløfter. Administrasjonen fungerer med andre ord som et redskap iverksetting av politiske mål og gjennomføring av kommunale tjenester direkte til innbyggerne.

2.1.3 Måter kommuneadministrasjonen holdes ansvarlig

Budsjettstyring er, sammen med mål- og resultatstyring, de mest sentrale metodene politikere kan styre administrasjonen på. I Kommuneloven av 1992 regulerer §44 at kommunestyrene årlig skal vedta en rullerende økonomiplan, som har en fireårig tidshorisont. I tillegg legger Kommunelovens §45 til og med §48 klare føringer om at kommunestyrene årlig skal vedta et årsbudsjett og bestemmelser på hva årsbudsjettet skal inneholde, og tilsvarende for årsregnskapet og årsberetningen.

Videre er mål- og resultatstyring blitt et av de mest sentrale styringsprinsippene i sentralforvaltningen, og er dermed også den mest sentrale måten politikere styrer administrasjonen på, utenom budsjettstyringen. Grunnen til at mål- og resultatstyring ble innført i staten var blant annet at man ønsket å gå vekk fra detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver til en større helhetlig tenkning rundt mål som angår samfunns- og brukereffekter, og overordnede mål (Direktoratet for økonomistyring (DFØ) 2018). I Norge har det blitt utarbeidet tydelige retningslinjer for hva mål- og resultatstyring er og innebærer, og disse prinsippene er nedfelt i Statens økonomiregelverk § 4 (DFØ 2018).

De tre sentrale forutsetningene er: 1) Strategisk styring mot overordnede mål, 2) Delegering av myndighet, og 3) Ansvarliggjøring for resultatene og måloppnåelsen (DFØ 2018). Med andre ord er ansvarliggjøring innad i mål- og resultatstyring et sentralt prinsipp, som også er lovbestemt i sentralforvaltningen, og dermed en forutsetning i sentralforvaltningens forvaltningspraksis. I følge Direktoratet for økonomistyring innebærer ansvarliggjøring for mål- og resultatoppnåelsen: *Det utøvende nivået har ansvaret for å innhente, sammenstille og vurdere informasjon om resultater og risiko, og for å belyse hvordan de bidrar til måloppnåelsen. Dette gjelder uavhengig av om det utøvende nivået er en underliggende virksomhet, en avdelingsleder eller en enhetsleder på lavere nivåer. Informasjonen som hentes inn, skal brukes til å forbedre oppgavegjennomføringen og virkemiddelbruken* (DFØ 2018).

Mål- og resultatstyring er ikke lovbestemt på lokalt nivå i kommunene, slik det er i sentralforvaltningen, men ifølge Ot.prp. nr. 43 (1999-2000, s5) påpeker Riksrevisjonen at for Kommunal- og regionaldepartementet er mål- og resultatstyring viktig for å ivareta formålsparagrafen i Kommuneloven, som handler om at kommunene skal utnytte tilgjengelige ressurser optimalt for å kunne gi et best mulig tjenestetilbud (Riksrevisjonen 2013 s33). Videre påpeker Kommunal- og regionaldepartementet at mål- og resultatstyringen forutsetter god rapportering, og at årsregnskapet og årsberetningen gir innbyggere informasjon om kommunens økonomi og tjenesteyting innenfor de ulike sektorene (Ot.prp. nr. 43, s28). Åpenhet blir løftet frem som et viktig demokratisk prinsipp.

De senere årene har mange kommuner gått over til mer mål- og resultatbasert styring, for å skape et mer helhetlig styringssystem enn hva den tradisjonelle budsjett- og tiltaksstyringen tilsier (Moe 2016). For å få dette til må kommunene ha en sterk og resultatorientert kultur i ledelsen og jobbe aktivt med å synliggjøre mål- og resultater, og være opptatt av læring innad i administrasjonen (Moe 2016).

Å gi innbyggere eller media innsyn i administrasjonens arbeid er også en måte å gjøre administrasjonen ansvarlig på. I flere land, inklusive Norge har det de senere årene blitt et økt fokus på å skape ansvarliggjøringsmekanismer som gir mer direkte kontakt mellom autonome offentlige organisasjoner og innbyggere, klienter, kunder og andre grupper (Verschuere et al 2006 s273). Disse mekanismene innebærer alt fra å engasjere innbyggere og kunder inn i ulike utvalg, og at organisasjonene publiserer årsrapporter. Disse mekanismene gir bedre muligheter til å skape innsyn i ulike prosesser (Verschuere et al 2006 s273).

2.2 Formannskapsmodellen

2.2.1 Bakgrunn for formannskapsmodellen

Formannskapet har sin bakgrunn fra Formannskapslovene av 1837. Med innføringen av Formannskapslovene ble det etablert et lovverk som skulle sikre lokalt selvstyre og føre demokratiske prinsipper fra Grunnloven ned på lokalt nivå (Stortinget 2018). I dag er formannskapsmodellen den politiske styringsmodellen de aller fleste kommunene i Norge følger, inkludert Trondheim.

Grunnprinsippene i formannskapsmodellen er at lokaldemokratiet blir ivaretatt ved konsensus og kompromisser, og partier i kommunestyret får mulighet til å påvirke politikken ved å delta i formannskapet og andre folkevalgte organer, med utgangspunkt i deres forholdsmessige styrke i kommunestyret (Fiva et al 2017 s137). Partiene i kommunestyret får tilgang til den samme informasjonen fra administrasjonen, og har rett til å delta aktivt med sin tale-, forslags- og stemmerett (Fiva et al 2017 s137). Formannskapet er et *arbeidsutvalg* valgt av kommunestyret, og fungerer som utøvende politisk myndighet og har ansvar for forberedende behandling av saker som skal opp i kommunestyret, noe som derved effektiviserer kommunestyrets behandling av saker (Fiva et al 2017 s137-138). Representantenes politiske bakgrunn er etter partienes forholds vise representasjon i kommunestyret, og er valgt inn for en periode på fire år (Saxi 2008 s6). Viktige saker slik som overordnede styringsdokumenter, kommunebudsjetter og skattevedtak skal alltid behandles i formannskapet, men andre oppgaver kan også delegeres vekk fra kommunestyret og behandles i formannskapet (Fiva et al 2017 s137-138).

Arbeidsoppgavene og ansvarsområdene er definert slik i kommuneloven av 1992: *Formannskapet og fylkesutvalget behandler forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. For øvrig fastsetter kommunestyret og fylkestinget selv området for formannskapets og fylkesutvalgets virksomhet. Formannskapet og fylkesutvalget kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.* Kommuneloven §8.3 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1992).

2.2.2 Ledelse ved formannskapsmodell – ordfører og rådmann

Øverste politiske leder i kommunene, uavhengig av formannskapsmodell eller parlamentarisme er ordføreren. Ordføreren har ingen selvstendig beslutningsmyndighet, men fungerer som en markant politisk leder som styrer kommunestyremøtene og formannskapsmøtene, i tillegg til å fungere som kommunens representant og utviklingsagent (Mikalsen og Bjørnå 2015 s169). Ordføreren har i tillegg oppgaven med å påse at saker som legges frem til politisk behandling er forsvarlig utredet (Fimreite (red.) et al 2003 s20). Øverste leder av administrasjonen har tradisjonelt sett hatt navnet rådmann, men den nye kommuneloven av 2018 åpner opp for at rådmann bytter navn til et mer kjønnsnøytralt navn, kommunedirektør (§ 13-1). I denne oppgaven velger jeg likevel å benytte betegnelsen rådmann, da kommunedirektør er et svært ferskt navn som lett kan forveksles med kommunaldirektør. I tillegg benyttes rådmannsbegrepet fortsatt ute i kommunene og det bidrar til god kommunikasjon i min undersøkelse. Rådmannen er ansvarlig for at alle saker som forelegges politiske organer er forsvarlig utredet, gjennom Kommunelovens §23 (Fiva et al 2017 s140, Hagen et al 1999 s23). Administrasjonen har derfor rollen som et saksforberedende organ, og iverksettingsorgan, mens beslutninger overlates til enten behandling i politiske utvalg med delegert myndighet eller kommunestyret (Fiva et al 2017 s140). I tillegg kan kommunene vedta en delegasjonsfullmakt til administrasjonen, slik at enkle avvikende vedtak kan besluttes av administrasjonen. I kommuneloven av 2018 er kommunedirektøren, eller rådmannens ansvarsoppgaver definert slik: *Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak (§ 13-1 fjerde ledd).* I tillegg har rådmannen ansvar med iverksettingen av de politisk besluttede oppgavene: *Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte (§ 13-1 femte ledd).*

2.2.3 Forholdet mellom politikk og administrasjon i modellen

Det har vist seg at det er vanskelig å få til et skarpt skille mellom politikk og administrasjon i praksis ved formannskapsmodellen. I mange saker kan være en gråsoner mellom saker og spørsmål som overlapper de to ulike sfærene, noe som medfører at tett samarbeid kan være

ideelt og gjør det mulig å kombinere demokratisk styring, faglig uavhengighet og administrativ effektivitet (Mouritzen og Svara 2002 s256-260, Wickstrøm 1979, som referert til i Mikalsen og Bjørnå 2015 s176). Forskning viser at en dyktig rådmann og god administrasjon er en forutsetning for at ordføreren skal kunne utøve politisk lederskap (Mikalsen og Bjørnå 2015 s179). Arbeidsdelingen mellom dem blir ofte idealisert som en timeglassmodell, en modell som tar utgangspunkt i Woodrow Wilsons ideal om et skarpt og tydelig skille mellom politikk og administrasjon (Willumsen 2015 s196-197).

Timeglassmodellen idealiserer en tydelig arbeidsdeling mellom politisk ledelse og administrasjon etter Weber og Wilsons prinsipper, der samhandlingen på toppen mellom ordfører og rådmann skal sikre god styring (Mikalsen og Bjørnå 2015 s176-177). Dette perspektivet strides det mye om, da virkelighetens verden ikke er like dikotomi-preget, og innebærer et langt mer komplekst forhold mellom dem enn det denne modellen gir inntrykk av (Willumsen 2015 s196, Jacobsen 2003 s162). I kommuneadministrasjonen er «spissen» i timeglassmodellen rådmannen, mens det på den politiske siden er politikerne som utgjør motsatt spiss, med et kommunestyre som er hierarkisk på toppen (Willumsen 2015 s197). Politikerne skal ikke henvende seg direkte til administrasjonen, de kjenner bare rådmannen. Selv om ordføreren er den fremste politiske lederen så er det i realiteten formannskapet eller kommunestyret som rådmannen svarer til, ikke ordføreren alene (Willumsen 2015 s197).

2.3 Den parlamentariske styringsmodellen

2.3.1 Bakgrunnen for den parlamentariske styringsmodellen

Parlamentarisk styringsmodell i kommunene ble innført som en av to alternative styringsmodeller i Kommuneloven av 1993. Før det var det kun Oslo, som noen år tidligere, i 1985, hadde fått godkjenning til å innføre modellen gjennom en midlertidig lov (Klausen et al 2018 s14, Fiva et al 2017 s142). Den nye kommuneloven av 2018 viderefører muligheten kommunene og fylkeskommunene har til å innføre parlamentarisme. På lokalt nivå er det i dag Oslo og Bergen kommune som per våren 2019 som følger parlamentarisk styringsmodell.

Debatten rundt hvorvidt andre storbykommuner bør innføre parlamentarisk styringsmodell er oppe til diskusjon med jevne mellomrom, temaet var senest på dagsorden i forbindelse med kommunesammenslåingsprosesser, som resulterer i større kommuner (Saxi 2015). I tillegg er det per dags dato ikke helt avklart hvilke av de nye sammenslåtte fylkeskommunene som

kommer til å følge parlamentarismemodellen, til nå har et fåtall fylkeskommuner fulgt modellen. Fellesnemda for Viken fylkeskommune har vedtatt å ha parlamentarisk modell i den nye fylkeskommunen fra 1. januar 2020 (Bøe 2018).

I Trondheim har parlamentarisk styringsmodell blitt vedtatt flere ganger siden år 2000, men de små partiene er skeptiske til ny modell fordi de frykter at ny modell vil gi dem mindre makt. Derfor har dette blir forhandlet bort hver gang Arbeiderpartiet har basert seg på støtte fra de mindre partiene for å danne et flertall (Tiller 2018). Tromsø hadde parlamentarisk styringsmodell i fire år, men valgte å bytte over til formannskapsmodellen igjen i 2016, av ulike politiske grunner (Saxi 2018).

Grunnprinsippene ved parlamentarisme er en politisk styringsmodell som innebærer at utøvende politisk myndighet er delegert til en majoritet som får all utøvende makt (Aarsæther og Vabo 2002 s89). Tilliten og dermed også ansvaret blir løftet fra bystyret over på parti(ene) som sitter i by- eller kommunerådet, og skaper en tydelig posisjon og opposisjon (Fiva et al 2017 s144). Denne modellen kan sammenlignes ved parlamentarisme på nasjonalt nivå, med hvordan en regjering utgår fra Stortinget. Parlamentarisme bygger på en forståelse av at demokrati er en konkurranse mellom ulike politiske interesser, der flertallet får makt og opposisjonen spiller en mer tilbaketrukket rolle (Prop.46L s76). På nasjonalt nivå har vi maktfordelingsprinsippet som fastsetter at utøvende, lovgivende og dømmende makt skal holdes atskilt (Smith 2015 s177-178). Denne inndelingen i tre ulike maktinstanser forbindes gjerne med John Lockes filosofi rundt *makt må stanse makt*, og på den måten kan maktmisbruk forhindres (Smith 2015 s178).

Prinsippet om maktfordeling slik vi ser den på nasjonalt nivå gjelder ikke i kommuner med parlamentarisme. I Oslo kommune er det slik at all beslutningsmakt ligger i bystyret, med mindre den er delegert til byrådet (Oslo kommune 2019). Hvilke oppgaver byrådet får delegert fra bystyret er opp til bystyret å vedta, gjennom delegasjonsvedtak. I Oslo har bystyret delegert myndighet til byrådet og bydelsutvalgene, og disse har tildelt delegert myndighet gjennom et økonomireglement (Oslo kommune 2019).

2.3.2 Innføringen av parlamentarisme i Oslo

På 1970-tallet og tidlig på 1980-tallet ble det gjennomført en rekke endringer og reformer i Oslo kommunes styringsapparat. Bakgrunnen for disse endringene var et ønske om sterkere

folkevalgt innflytelse over kommunen, og som et resultat av dette ble det ansatt syv kommunalråder, eller heltidsansatte politikere som skulle være ledere for hver sin programkomite (Baldersheim og Strand 1988 s12). I tillegg var Oslo kommune på 1980-tallet i en vanskelig økonomisk situasjon, så et annet argument for innføring av parlamentarisme i Oslo var et ønske om å forbedre økonomistyringen i kommunen (Hagen et al 1999 s33).

Det som var en av de mest sentrale grunnene til at Oslo ønsket parlamentarisk styringsmodell var at de folkevalgte politikerne i Oslo opplevde at de hadde for mye saker å sette seg inn i, og at administrasjonen hadde fått en sterk og dominerende rolle i kommunen, som gikk på bekostning av politikernes innflytelse over administrasjonen (Lund 1999 s11). Det var også en oppfatning om at det var dårlig koordinering innad i administrasjonen (Baldersheim og Strand 1988 s13-14). Plasseringen av ansvar ble heller ikke oppfattet som synlig nok for velgerne, ettersom formannskapsprinsippet fører til politiske kompromisser som et så stort politisk flertall som mulig kan stille seg bak (Lund 1999 s12). Derfor ble det oppfattet som vanskelig for innbyggerne å holde politikerne til ansvar for den utøvende politikken, og det var vanskelig å peke ut hvem det var som var endelig ansvarlig for kommunens politikk (Baldersheim og Strand 1988 s70). Ved å innføre parlamentarisk styringsmodell var målet å skape klarere ansvarslinjer mellom politikk og administrasjon, ved at et politisk valgt byråd skulle holdes ansvarlig for administrasjonens arbeid (Baldersheim og Strand 1988 s71).

Kort oppsummerer Baldersheim og Strand de uttalte hovedmålene for innføringen av parlamentarismen: *1. Økt innflytelse for de folkevalgte, 2. Klarere politiske ansvarsforhold, 3. Økt innflytelse til de ansatte, 4. Styrking av den kommunale helhetsvurdering, 5. Sentralisering og delegering av myndighet, 6. Bedre publikumsservice* (1988).

2.3.3 Parlamentarisme inn i kommuneloven

I 1985 etter at Oslo kommune tok initiativ til å innføre parlamentarismemodellen, ble det vedtatt en midlertidig forsøkslov som åpnet opp for kommunal parlamentarisme ved samtykke fra regjeringen (Klausen et al 2018 s14). Oslo kommune var i første omgang den eneste kommunen som benyttet seg av den midlertidige loven, og innførte det parlamentariske systemet i 1986 (Klausen et al 2018 s14). I Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) som er forarbeidene til Kommuneloven av 1992, foreslo Kommunaldepartementet å endre loven slik at kommunene selv kunne velge mellom formannskapsmodell og parlamentarisme, og disse endringene ble iverksatt. Kommuneloven hadde som hovedformål å styrke verdien av et sterkt

lokaldemokrati med tydelig politisk styring i kommunene, innenfor et overordnet statlig rammeverk (Aarsæther og Vabo 2002 s10). Bakgrunnen for at parlamentarisme kunne innføres i kommuner som ønsket det var blant annet at politikere skulle kunne være tydeligere i sine prioriteringer, og på den måten ta et klarere politisk ansvar (Aarsæther og Vabo 2002 s18). Parlamentarisk styringsform, og da særlig i en majoritetsmodell, skaper mulighet for styrket helhetlig politikk, ettersom parlamentarisme gir økt ansvar til politikerne som er i posisjon (Kommunaldepartementet 1990 s24, Myrvold 2004 s12). Erfaringene fra forsøksperioden i Oslo var positive og førte til at ordningen ble innlemmet og videreført inn i Kommuneloven av 1992: *Kommunelovutvalget mener at de verdier som er innebygget i en parlamentarisk modell er så vesentlige også sett i kommunal/fylkeskommunal sammenheng, at de kommuner og fylkeskommuner som ønsker det bør få anledning til å velge denne styringsformen* (Kommunaldepartementet 1992 s98).

I år 2000 innførte Bergen parlamentarisk styringsmodell (Myrvold 2004 s9). Våren 2019 er det bare Oslo og Bergen som har kommunal parlamentarisme, mens noen fylkeskommuner har dette som styringsform.

2.3.4 Ledelse ved parlamentarisme – ordfører og byrådsleder

I likhet med kommuner som følger formannskapsmodellen, har også kommuner med parlamentarisme ordføreren som øverste politiske leder. Ordførerens rolle er mer begrenset, da han eller hun har en mer representativ rolle utad i kommunen og har ansvaret med å lede kommunestyret/bystyret (Klausen et al 2018 s21).

I motsetning til formannskapsmodellen med en rådmann som øverste administrative leder i kommunen, er det ved parlamentarisme en politiker som har denne rollen, og kalles for byrådsleder (Hagen et al 1999 s17, Fiva et al 2017 s143). Byrådet er et kollegium av byrådsleder og de ulike byrådene, med ansvar for hvert sitt felt. Med andre ord er den største forskjellen at det er en politisk valgt leder, byrådsleder, som ved parlamentarisme har ansvaret for sine egne byråder, for eksempel skolebyråden.

Ved kommunal parlamentarisme er administrasjonen ledet av politisk valgte byråder (Myrvold 2004 s10). De ulike fagbyrådene er øverste politiske ansvarlige innenfor sin byrådsavdeling, ikke ulikt statsrådsrollen i sentralforvaltningen. Byrådsleders rolle er å ha et

overordnet ansvar over de ulike byrådene og deres avdelinger, samt rapportere til bystyret, ikke ulikt hvordan en statsminister på nasjonalt nivå har ansvar for et regjeringsskollegium.

Fagbyråden har ansvaret med å koordinere byrådsavdelingens arbeid, og iverksette politikken i byrådserklæringen. Denne rollen ligner på en statsråds rolle på nasjonalt nivå, der statsråden har ansvaret for sitt departement. Den øverste administrative lederen i de ulike byrådene er en kommunaldirektør, som fungerer som bindeleddet mellom administrasjon og politisk ledelse (Saxi 2007 s7). Administrasjonen under hver enkelt byrådsavdeling har en hovedadministrasjon på rådhuset, videre er de utøvende organisasjonene delt inn i ulike etater, som så rapporterer til sin overordnede kommunaldirektør.

2.3.5 Forholdet mellom politikk og administrasjon i modellen

I likhet med parlamentarismen slik vi kjenner den fra Stortinget, utgår kommunerådet eller byrådet fra henholdsvis kommunestyret og bystyret. Ved mistillitsforslag, mistillitsvotum eller kabinettspørsmål risiker byrådet å måtte gå av (Fiva et al 2017 s143). Det medfører derfor et tydeligere ansvarsforhold enn ved formannskapsmodellen, der formannskapet ikke kan gå av på grunn av uttrykt mistillit. I den parlamentariske modellen er byrådet avhengige av bystyrets tillit for å bli sittende.

I lovforslaget til kommuneloven av 1992 ble det også løftet frem at hvilke oppgaver som skulle delegeres fra bystyret til byrådet burde være opp til den enkelte kommune: *Det bør imidlertid overlates til det enkelte kommunestyre/fylkesting å bestemme hvor omfattende myndighet rådet skal ha* (Kommunaldepartementet 1992 s107). De samme prinsippene om delegering av myndighet videreføres i den nye kommuneloven av 2018. Året etter det er kommunevalg skal bystyret i kommuner vedta et delegasjonsreglement som tydeliggjør hvilke oppgaver som skal delegeres hvor. Det er Byrådet som legger frem saken og, bystyret som vedtar (Byrådet 2016).

2.3.6 Fordeler og ulemper med parlamentarisk styringsmodell

I lovforslaget til kommuneloven av 1992 trakk kommunaldepartementet frem fordeler og ulemper ved modellen. Den største fordelen med parlamentarisk styringsmodell er [...] *et parlamentarisk styringssystem kan medføre en klargjøring av politiske ansvar, og bidra til en mer samlet linje i lokalpolitikken og effektivisering av kommunepolitikken*

(Kommunaldepartementet 1992 s105). Videre, en annen fordel som ble løftet frem i lovforslaget var en tydeligere opposisjon, som igjen kan bidra til at de politiske skillelinjene mellom de ulike partiene blir klarere: *Parlamentarisme vil også kunne føre til at opposisjonen i sterkere grad blir aktivisert og behovet for å utvikle reelle alternativer til flertallsstyret kan tvinge seg frem* (Kommunaldepartementet 1992 s105).

Ulempene som ble trukket frem i lovforslaget var først og fremst at:

Kommunerådet/fylkesrådet vil få en meget sterk stilling i forhold til de øvrige, folkevalgte organer, bl.a. fordi innstillingene til kommunestyret/fylkestinget blir utarbeidet av et organ som er sammensatt ved flertallsvalg, et argument som ble begrunnet med at det kunne gå på bekostning av brede beslutningsgrunnlag og på bekostning av informasjon

(Kommunaldepartementet 1992 s106). Et annet sentralt aspekt ved parlamentarisk styringsmodell var at om kommunerådet eller fylkesrådet fikk mye delegert myndighet fra bystyret, ville det kunne redusere muligheten for innsyn og kontroll

(Kommunaldepartementet 1992 s106). Sist men ikke minst ble det trukket frem at opposisjonens innflytelse svekkes i et parlamentarisk system: *At kommunerådet/fylkesrådet velges ved flertallsvalg vil også redusere mindretallets innflytelse over den politikk som føres i kommunen/fylkeskommunen* (Kommunaldepartementet 1992 s106).

I utarbeidelsen av den nye kommuneloven av 2018, ble temaet om parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner tatt opp på nytt i forbindelse med videreføring av ordningen fra 1992. I den sammenhengen ble forslagene i den nye kommuneloven sendt ut på høring. De fleste høringsinstansene var positive til ordningen, men noen var litt mer kritiske til ordningen enn andre. Blant høringsinstansene uttrykket Fagforbundet og Unio at de var imot parlamentarisme. Fagforbundet var imot fordi mindretallet spiller en for tilbaketrasket rolle, og Unio fordi de oppfattet at muligheten til medbestemmelse og innsyn var langt dårligere enn i formannskapsmodellen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018 s78). Departementets konklusjon var imidlertid at: *I likhet med det brede flertallet i utvalget, mener departementet at det bør være opp til kommunene selv om de ønsker å styre kommunen etter formannskapsmodellen eller parlamentarismemodellen* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018 s77).

2.4 Tidligere forskning

Denne delen gjennomgår tidligere forskning på parlamentarisme, ansvar i kommuner, og forskning på forskjeller mellom parlamentarisk styringsmodell og formannskapsmodellen. Siden oppgaven skal sammenligne Oslo og Trondheim på bakgrunn av kommunale roller og oppgaver, er tidligere forskning avgrenset til å gjelde forskning på kommuner og ikke fylkeskommuner. En del fylkeskommuner har parlamentarisk styringsmodell, men siden fylkeskommunene våren 2019 er underlagt reform og sammenslåing har jeg valgt å avgrense den tidligere forskningen innenfor dette feltet til å kun gjelde for kommunepolitikk.

2.4.1 Generell forskning på parlamentarisme i kommuner

Tidligere forskning på parlamentarisme har kartlagt argumenter som taler for og imot innføring av parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner: *Kompetanseargumentet*, handler om at det er lettere å få kompetente politiske ledere i store kommuner (Saxi et al 2014 s128-129). *Politiseringsargumentet*, som handler om at forskning har kartlagt større grad av politisk polarisering i større kommuner enn små (Saxi et al 2014 s129). *Autonomiargumentet*, parlamentarisme egner seg bedre i store kommuner fordi større budsjetter og staber gir stordriftsfordeler, og siden kommunerådene står til ansvar må de også ha autonomi (Saxi et al 2014 s130). Det siste argumentet er *kostnadsargumentet*, parlamentarisme medfører større administrasjon og ofte flere politiske rådgivere, noe som blir dyrere for små kommuner enn de med større innbyggertall (Saxi et al 2014 s130). På bakgrunn av disse funnene argumenteres det med at parlamentarisme passer best i større kommuner (Saxi 2014).

2.4.2 Hvordan lokalpolitikere opplever og forstår ansvarlighet

I rapporten *Veier til god lokaldemokratisk styring* fra 2013 gjennomførte NIBR spørreundersøkelser i tolv case-kommuner som tok for seg KS sine fire dimensjoner som god demokratisk styring skal ivareta: *pålitelighet* – om tillit til folkevalgtes redelighet og styringsorganenes virkemåte; *ansvarlighet* – om innbyggernes mulighet til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar; *borgernærhet* – om innbyggers mulighet for å delta i og påvirke politikken; og *effektivitet* – om kommunens evne til å levere tjenester i samsvar med innbyggernes behov, og de folkevalgtes evne til å styre kommunen. (Winsvold (red.) 2013 s8). Disse indikatorene er også å finne i Europarådets strategi for «good governance» (Winsvold 2013 s78).

Under delkapittelet om ansvarlighet i denne rapporten, trekkes det frem forutsetninger for at politikere kan være ansvarlige for innbyggerne. Ansvarliggjøringsmekanismer løftes frem som 1) valgkanalen og direkte kontakt mellom innbyggere og folkevalgte i løpet av valgperioden, 2) tilstrekkelig med informasjon om på hvilket grunnlag beslutninger er fattet, og hvem som har ansvar for beslutningene og 3) at de folkevalgte har nødvendig informasjon om sakene de skal fatte beslutninger om, slik at de kan ta ansvar for det de beslutter (Winsvold 2013 s93). Disse forutsetningene ble testet i praksis gjennom intervjuer og surveyer.

De mest sentrale funnene i undersøkelsen var at informantene var enige i at det må finnes rene og klare ansvarslinjer for å kunne styre politisk på en ansvarlig måte, men hva det er som innebærer rene og klare ansvarslinjer, var det ikke konsensus om (Winsvold 2013 s95). Det var uklare oppfatninger blant informantene om administrasjonens rett til å uttale seg, og ulik grad av politisk detaljstyring (Winsvold 2013 s95). En del av informantene i undersøkelsen oppfattet at ansvarlighet innebærer at politikerne eller administrasjonen ikke skal uttale seg offentlig om de er misfornøyde med noe som foregår i administrasjonen, men heller gå tjenesteveien gjennom rådmann eller ordfører for å uttrykke sin misnøye (Winsvold 2013 s95). På den måten ivaretas klare ansvarslinjer, men det svekker samtidig det demokratiske kravet til åpenhet og informasjon, som er nødvendig for at politikerne kan holdes ansvarlige (Winsvold 2013 s95). Ansvarslinjer settes her opp mot den demokratiske verdien av åpenhet og innsyn.

Et annet viktig poeng som denne undersøkelsen trekker frem rundt ansvarlighet og ansvarslinjer er en diskusjon om politisk detaljstyring av administrasjonen. Hvis politikerne opplever sterkt ansvar for det administrasjonen gjør, ønsker de oftere å ha innsikt i detaljer i administrasjonen (Winsvold 2013 s96). Informantene i denne undersøkelsen var uenige seg imellom. Forskningen resulterte i en forståelse av to ulike politikertyper: den detaljstyrende sektorpolitikeren og den strategiske rammestyrende politikeren som nøyer seg med å sette dagsorden, prioritere, og stake ut en kurs (Winsvold 2013 s96). De politiske informantene var imidlertid enige om at ansvaret uansett rekker helt frem, også der de ikke har kontroll med detaljene (Winsvold 2013 s96). I tillegg medfører press fra lokale medier at politikere kontakter administrasjonen for å få detaljinformasjon for å kunne uttale seg om en sak, noe som medfører ytterligere press på administrasjonen, og som informanter i administrasjonen

mener er med på å svekke styringseffektiviteten fordi slik kontakt med ønske om detaljer krever mye tid i administrasjonen (Winsvold 2013 s96).

Med andre ord viser denne rapporten til at klare ansvarsforhold, eller ansvarslinjer kan medføre økt behov for politisk detaljstyring av administrasjonen, på bekostning av effektivitet i administrasjonen, samt demokratiske hensyn som åpenhet og informasjon.

2.4.3 Sentrale funn fra Oslos innføring av parlamentarisme

Etter at parlamentarismen ble innført i Oslo i 1985, gjennomførte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) en evaluering av forsøksordningen i 1988, og siden en grundig evaluering i 1998, som evaluerte det parlamentariske styringssystemet i Oslo. Et av de mest sentrale funnene fra evalueringen av forsøksordningen i 1988 var at de fleste deltakerne i undersøkelsen mente at det var blitt mye klarere ansvarslinjer med et byråd, som kunne holdes ansvarlig for sin politikk (Baldersheim og Strand 1988 s72).

Evalueringen fra 1998 var en del av NIBRs Pluss-serie. Sentrale funn fra denne undersøkelsen var at politisk atferd i en situasjon med mindretallsbyråd likner atferden innenfor formannskapsmodellen (Hagen et al 1999 s223). Med andre ord tyder det på at forskjellen rent politisk mellom parlamentarisme og formannskapsmodellen ikke er så store når posisjonen er i mindretall. Når det gjelder forholdet mellom politikk og administrasjon viser denne evalueringen at innføringen av parlamentarisme har ført til et ryddigere forhold mellom politikk og administrasjon i Oslo, og klarere ansvarsforhold (Hagen et al 1999 s227). Funnene tilsa at det ble et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon og at hovedtyngden av kontakt mellom bystyret og administrasjonen nå gikk gjennom fagbyråden (Hagen et al s130).

Videre vises det til at politisk detaljstyring av administrasjonen gikk noe på bekostning av den overordnede styringen av administrasjonen. Da undersøkelsen ble gjennomført var Oslo i en situasjon med mindretallsbyråd, noe som førte til at byrådets påvirkning på administrasjonen ble noe dempet (Hagen et al 1999 s227).

2.4.4 Erfaringer fra Bergens overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme

Bergen innførte den parlamentariske modellen i år 2000. I sammenheng med dette gjennomførte KS-forskning i samarbeid med Røkkansenteret en evaluering av innføringen av

det parlamentariske systemet i Bergen. Funn fra denne evalueringen peker i samme retning som resultatene av evalueringen av parlamentarismen i Oslo. Evalueringen av parlamentarismen i Bergen ble gjennomført i 2002-2003, slik at mange av politikerne i undersøkelsen hadde erfart både formannskapsmodell og parlamentarisme. Funnene i surveyen fra 2002-2003 ble sammenlignet med resultater fra tilsvarende survey fra 1998 (Myrvold 2004 s31). Et sentralt funn fra surveyen fra 2002 var at 68 prosent av Bergenspolitikere svarte at de var helt eller delvis enige i at innføringen av den parlamentariske modellen i Bergen hadde medført skarpere politiske skillelinjer i bystyret (Myrvold 2004 s31). Et annet sentralt funn fra denne undersøkelsen var at det også var 68 prosent som sa seg helt eller delvis enige i at parlamentarismen hadde synliggjort det politiske ansvaret i kommunen (Myrvold 2004 s31). Videre presiseres det i rapporten at Bergen tradisjonelt sett har vært preget av høyt konfliktnivå i politikken, og at konfliktnivået holdt seg stabilt høyt da kommunen gikk fra formannskapsmodell til parlamentarisme (Myrvold 2004 s31). Men det sentrale funnet er at flertallet av politikerne i undersøkelsen mente at innføringen av parlamentarismen hadde medført et tydeligere skille mellom ulike politiske partier, og skapt et tydeligere politisk ansvar.

Da Bergen innførte parlamentarisme var det også et hovedmål å sikre økt politisk innflytelse over administrasjonen (Fimreite (red.) et al s10). Evalueringen undersøkte hvorvidt bystyrets medlemmer mente om administrasjonen i større grad var blitt partipolitisk styrt i den parlamentariske modellen sammenliknet med formannskapsmodellen. Undersøkelsen viste at halvparten av bystyremedlemmene (51%) var helt eller delvis enig i at parlamentarisme hadde gitt økt partipolitisk styring av administrasjonen, mens en firedel av representantene var uenige i påstanden. Synspunktene på parlamentarismens betydning for folkevalgt kontroll med administrasjonen så ikke ut til å være avhengige av om respondenten representerte et byrådsparti eller ikke (Myrvold 2004 s.41).

3 Teori

I dette kapitlet vil jeg først forklare accountability-begrepet, og at teorien kan forstås på litt ulike måter. I neste del av teorikapitlet blir sentrale deler av teorien forklart. Videre operasjonaliserer jeg teorien og presenterer et analytisk rammeverk, som setter de teoretiske rammene for den videre undersøkelsen i oppgaven.

3.1 Accountability som begrep

Det språklige begrepet accountability har sin bakgrunn fra det engelske ordet «accounting», eller bokføring, men har i dag fått utvidet betydning (Gregory 2012 s2). Det er et upresist begrep (Mulgan 2000 s555), som også kan fungere som en slags konseptuell teoretisk paraply for ulike verdier som står sentralt i samfunnsvitenskapen slik som åpenhet, demokrati, likhet og effektivitet (Bovens 2007 s449). I tillegg er det en rekke europeiske land som språklig ikke klarer å skille mellom «responsibility» og «accountability» (Bovens 2007 s449, Mulgan 2011 s2). I det norske språket er det heller ingen klare skiller mellom disse to ordene, men jeg velger i utgangspunktet å forstå begrepene henholdsvis som «evnen til å svare» og «ansvarsutkreving». Tross ulik bruk, er de analytiske konseptene av stor nytte for å definere relasjoner mellom ulike ansvarsforhold (Lindberg 2013 s218).

Det finnes to nært beslektede begreper som forstår accountability-begrepet på litt ulik måte, og det er skillet mellom «responsibility» og «responsiveness» (Mulgan 2011 s3). Det strides til en viss grad mellom dem, særlig mellom ulike fagdisipliner, og det finnes en noe ulik accountability-forståelse i et økonomisk perspektiv enn den samfunnsvitenskapelige forståelse av begrepet. Uhr skiller de to ulike forståelsene av accountability slik: *Accountability is about compliance with authority, whereas responsibility is about empowerment and independence. Accountability is the negative end of the same band in which responsibility is the positive end. If accountability is about minimising misgovernment, responsibility is about maximising good government.* (Uhr 1993 s4). Han mener med andre ord at det er en tydelig forskjell i hva slags type ansvar «evnen til å svare» og ansvarsutkreving medfører, og at det er to ulike ting som tjener to ulike formål.

Ansvar slik Syse og Olsen (2013) definerer det ut i fra det økonomiske perspektivet innenfor «accounting» innebærer en forventet evne til å svare, som forutsettes for muligheten og evnen

til å kunne ta ansvar, og ta konsekvensene for at noe går bra eller dårlig. Å motta ansvar og være eller kjenne seg forpliktet til å ta konsekvensene medfører at man er ansvarliggjort. I følge Mulgan dreier denne formen for accountability seg om intern ansvarsutkreving innad i en organisasjon, eller en enkelt organisasjon som stilles til ansvar for sine handlinger (2011 s3). Lindberg støtter også Mulgans forståelse og begrunner at evnen til å svare ikke er det samme som ansvarsutkreving ved å si at: *A puppet acting as an extension of someone else's will is not a legitimate object of accountability* (2013 s208). Med andre ord må aktøren som handler, eller agenten som handler for prinsipalen selv være bevisst på sin rolle og mulighet til å diskutere hvilke vilkår som skal gjelde for utføringen av oppgaven, og den må være mellom to ulike organisasjoner slik at det ikke bare er at en sjef kommanderer en ansatt til å gjøre sin jobb. Senere i teorikapittelet presenteres dette som en ansvarsutkreivingsprosess med en informasjonsfase, debattfase og bedømmelsesfase.

«Answerability» eller «responsiveness» er den formen for accountability som er å finne i teorier som brukes i samfunnsvitenskap, og er derfor den forståelsen denne oppgaven hovedsakelig tar utgangspunkt i. Denne forståelsen handler fortsatt om å ta ansvar, men det forutsettes en dypere forståelse av evnen til å svare som «responsibility» ikke fanger opp. Mulgans (2000) forståelse er hyppig sitert av andre forskere og forutsetter at denne formen for accountability er *ekstern*, det vil si at relasjonen i ansvarsutkrevingen er mellom en person eller organisasjon, som er utenfor organisasjonen eller personen som holdes ansvarlig. I tillegg er *det sosial interaksjon og utveksling av informasjon* og forventinger mellom den som ansvarliggjør og den som er ansvarliggjort, der den ene parten *søker svar og korrigeringer på atferd og handlinger*, mens den andre som er ansvarliggjort svarer og aksepterer eventuelle sanksjoner (Mulgan 2000). Det er særlig dette som skiller evnen til å svare fra ansvarsutkreving, det vil si at det foregår utveksling av informasjon underveis i ansvarsutkrevingen. I tillegg innebærer Mulgans definisjon *autorisasjonsrett*, i den mening av at den som krever svar har rett på å bruke autoritære virkemidler over de som er ansvarliggjorte for å skrive svar slik at det kan være mulig å gi sanksjoner (2000 s555). Tilsvarende forståelse av ansvarsutkrevelse har Bovens, og kaller det for «narrow accountability» (Bovens 2007 s450-452).

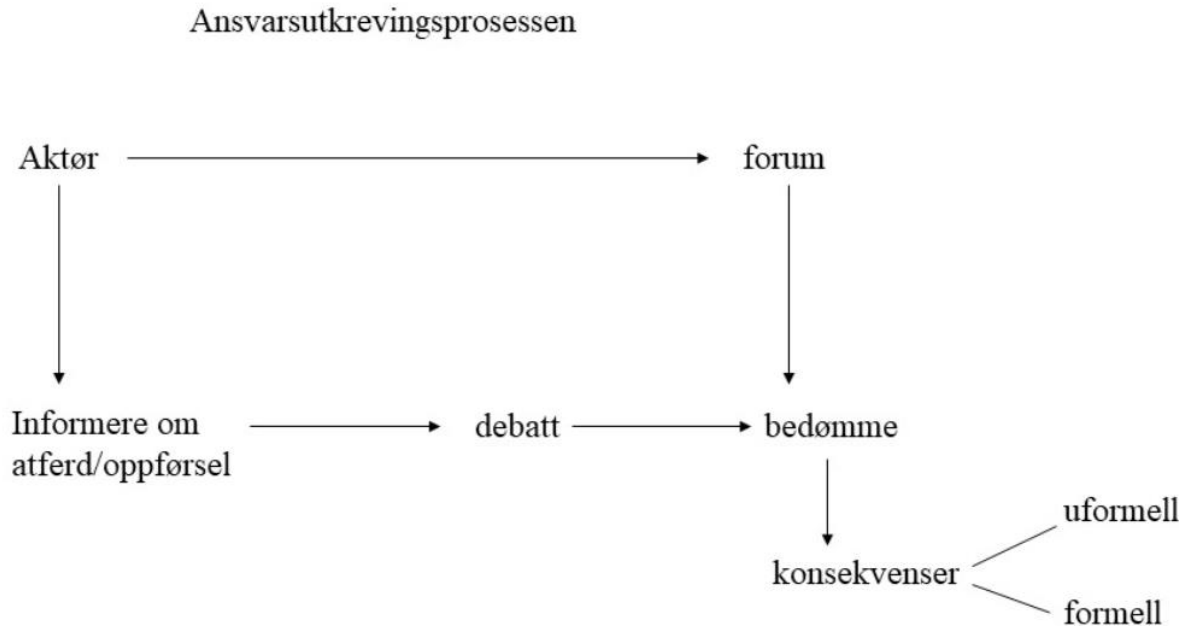
3.2 Ansvarsutkreving

3.2.1 Ansvarsutkrevingprosesser

For å undersøke de relasjonene hvor det i praksis utkreves ansvar, vil jeg først ta utgangspunkt i kjennetegn ved ansvarsutkrevingprosesser. De fleste forskerne innenfor feltet er i det store og det hele enige i hvordan denne prosessen foregår, og anser det som noe mer enn bare å svare konkret for hva man har gjort.

En ansvarsutkrevingprosess bygger på de kriteriene Mulgan og Bovens med flere har til det å forstå accountability som «answerability» eller «responsiveness». Det innebærer med andre ord at det er en relasjon mellom en aktør og et forum, og at aktøren føler seg forpliktet til å forklare og rettferdiggjøre sin oppførsel gjennom en debatt. Forumet stiller spørsmål og kan gi en bedømming, og aktøren vet at hans/hennes handlinger vil kunne få konsekvenser (Bovens 2007 s451-452, Willems og Van Dooren 2012 s1017, Lindberg 2013 s209). En lignende forståelse er at prinsipalen og agenten har et forhold der prinsipalen har rett til å kreve informasjon, og mulighet til å ilegge sanksjoner (Strøm 2003 s62). Forum kan forstås som et område der ansvarsutkrevingen mellom prinsipalen og agenten finner sted, i denne sammenhengen som *en virtuell møteplass der ideer, synspunkter eller argumenter fra aktører som mener noe om en spesifikk sak kan utveksles* (Willems og van Dooren 2012 s1018).

Figur 3.1 Ansvarsutkrevingsprosess mellom en aktør og et forum



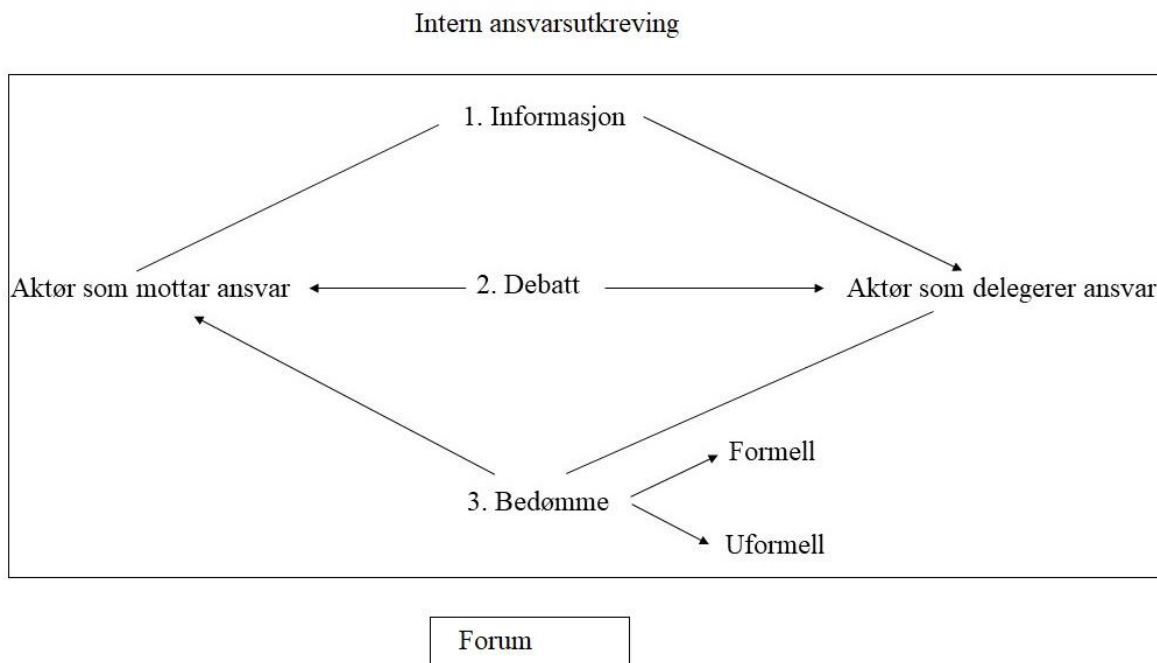
Kilde: Oversatt til norsk fra Bovens 2007 s454

I figur 3.1 er det en aktør som har handlet som informerer om hva som er gjort, før det det som er gjort blir diskutert, og forumet eventuelt ilegger aktøren en sanksjon.

Videre trekker Bovens frem at det alltid er viktig å kartlegge til hvem aktøren skal stilles til ansvar overfor. Hva slags forum som er mottaker er viktig fordi det handler om hvilken ansvarliggjøringsrelasjon det er. Hvilken aktør skal informere om atferden eller oppførselen foran forumet, og hva man skal informere om er også viktig, fordi det beror på hva slags ansvarliggjøringsrelasjon det er, og hvilke midler forumet kan benytte seg av i bedømmelsesfasen og hvilke konsekvenser man eventuelt kan benytte (Bovens 2007 s454). I tillegg bør en stille seg spørsmålet om hvorfor aktøren føler seg forpliktet til å gi et svar (Bovens 2007 s454). Som vi innledningsvis var innom om ulike ansvarsrelasjoner, så kan ansvarliggjøringsrelasjoner kan variere ved at de er situasjons- og kontekstavhengige, og derfor er det viktig å kartlegge hvilke relasjoner aktøren står i først. Hvis forumet kun kan ilegge uformelle konsekvenser, kan ansvarsrelasjonen være horisontal. En ytterligere forklaring av dette kommer i kapittel 3.2.2.

Willems og Van Dooren har laget en modell tilsvarende Bovens sin modell i figuren over, men har valgt å vise til at ansvarsutkreivingsprosessen foregår mellom en som ansvarliggjør og en som er blitt ansvarliggjort (2012 s1018). De forklarer denne varianten med at innad i offentlig forvaltning kan det være autonomi gjennom at ansvar delegeres mellom ulike forvaltningsorganer, men at det det alltid er en hovedorganisasjon som må kunne stilles til ansvar fra politikerne. Denne modellen passer med hvordan det kan være hierarkisk eller vertikal styring mellom ulike forvaltningsnivåer innad i det offentlige, og «forumet» befinner seg på utsiden av ansvarsutkreivingsprosessen (Mulgan 2000 s556). I norsk sammenheng kan det eksempelvis være et departements kontroll over et direktorat (Grøndahl og Grønlie 2005 s216), eller innbyggere som holder politikerne ansvarlig gjennom valgkanalen. Denne formen for ansvarsutkreivingsrelasjoner kan være det samme som vertikal ansvarliggjøring, som er videre beskrevet i neste delkapittel 3.2.2.

Figur 3.2 Ansvarsutkreivning der forumet befinner seg på utsiden av prosessen



Kilde: oversatt til norsk fra Willems og Van Dooren 2012 s1018

I begge tilnærmingene, illustrert i figur 3.1 og 3.2, ser vi at ansvarsutkreivingsprosessen deles inn i tre faser – informasjonsfasen, debattfasen og bedømmelsesfasen. Figur 3.1 illustrerer en *ekstern* ansvarsutkreivingsprosess, det vil si mellom en aktør og et forum, mens figur 3.2 illustrerer en *intern* ansvarsutkreivingsprosess, det vil si mellom en prinsipal og en agent innad

i en organisasjon, med tilskuere utenfor i et forum som observerer ansvarsutkrevingen . I denne figuren er ikke forumet en del av ansvarsutkrevingen, forumet har en observerende rolle.

Informasjonsfasen handler om det å informere om det som er blitt gjort, atferd eller en spesifikk handling. Informasjonen mottas av aktøren som har delegert ansvaret, eller forumet (Bovens 2007 s451). Det kan eksempelvis være informasjon og rapporter om utøvelse av oppgaver, utfall eller prosedyrer, eller forklaringer på hvorfor noe gikk galt (Bovens 2007 s451).

Debattfasen handler om at aktøren som har handlet skal svare på spørsmål forumet eller prinsipalen eventuelt må ha, hvorfor tiltak har blitt gjennomført eller ikke, og svare på andre spørsmål forumet eller den som har delegert ansvar eventuelt måtte ha om legitimiteten til det som har blitt utført av den/de som er ansvarliggjort (Bovens 2007 s451). Her kan spørsmål og svar gå begge veier, og agenten som har mottatt ansvaret kjenner seg forpliktet til å svare (Bovens 2007 s451).

Bedømmelsesfasen handler om en vurdering av hvorvidt man under debattfasen i ansvarsutkrevingen har kartlagt at noe har gått galt. Hvis det er tilfellet kan prinsipalen eller forumet gi sanksjoner, hvis utfallet av det den som er ansvarliggjort (agenten) ikke når opp til forumets forventninger, eller prinsipalen sine forventninger (Bovens 2007 s451). Sanksjonene kan være formelle eller uformelle. Det kan være formelle negative sanksjoner av typen uttrykt mistillit, bøter eller at noen må forlate sin stilling. Andre mulige sanksjoner kan være å blokkere eller forhindre agentens beslutninger, fjerne en agent fra sin stilling eller utføre økonomiske insentiver (Strøm 2003 s62). Det kan også være uformelle sanksjoner, enten positive eller negative, slik som skryt, økt eller svekket tillit med mer.

Ansvarsutkrevingsprosessen må ikke alltid føre til sanksjoner, Bovens viser til at han deler denne oppfatningen med Mulgan og Strøm (Bovens 2007 s451).

Sett i sammenheng med forholdet mellom politikk og administrasjon i kommuner, er det mulig å se for seg den interne modellen i figur 3.2 som et eksempel på at kommuneadministrasjonen som en agent som svarer prinsipalen, det vil si de folkevalgte politikerne. For eksempel kan det være en sak hvor det stilles spørsmål om rådmannens/administrasjonens oppfølging av en oppgave, hvor rådmannen/administrasjonen informerer og forklarer saken for kommunestyret/bystyret, hvor saken debatteres i

kommunestyret/bystyret og hvor kommunestyret/bystyret fatter vedtak om evt. sanksjoner. Det kan bli noe snevert å utelukkende fokusere på oppgaver som er utført i administrasjonen, debattfasen kan også foregå underveis i iverksettingen av langsiktige oppgaver. Forumet i denne sammenhengen vil da kunne sies å være innbyggerne, eller samfunnet rundt denne ansvarsutkrevingen.

Figur 3.2 med en ansvarsutkrevingsrelasjon mellom en prinsipal og en agent kan også ses på som en relasjon mellom politikere og innbyggere, for eksempel gjennom lokalvalg. Her er ikke forumet spesifikt, men kan være en lokalavis som observerer valget. Politikere informerer om det de ønsker å oppnå innenfor en valgperiode, typisk en periode i bystyret. De informerer om sine mål, og har løpende debatt med innbyggere underveis i valgperioden mens de vedtar saker og følger opp administrasjonen. Selve bedømmelsesfasen kan da tenkes å være innbyggernes vurdering av politikernes valgløfter opp mot de faktiske resultatene for hva de har oppnådd, og konsekvensene blir hvorvidt politikere får fornyet tillitt eller ikke til å sitte i en ny valgperiode.

3.2.2 Vertikal og horisontale ansvarsrelasjoner

Fordi ansvarliggjøring eller ansvarsutkreving kan være så mangt i ulike sammenhenger, er det viktig og avgjørende når teorien skal benyttes at man undersøker hvilken relasjon og situasjon ansvarsutkrevingen foregår i (Pollitt 2003 s89). Her har ulike forskere ulike inndelinger, som varierer en viss grad, men som i det store og det hele inneholder mye av det samme. De ulike variantene av accountability-relasjoner varierer etter hvorvidt muligheten for kontroll er intern eller ekstern, som igjen har innvirkning på om bedømmingen og eventuelle sanksjoner kan være sterk eller svak, samt om ansvarsutkrevingen er vertikal oppover, nedover eller er horisontal (Lindberg 2013 s213).

For å undersøke den ansvarsutkrevingen som finner sted i Oslo og Trondheim inkluderer jeg både vertikal og horisontal ansvarliggjøring i undersøkelsesopplegget. De fleste forskere i accountability-feltet enes om at det finnes hovedsakelig to ulike ansvarsutkrevingsrelasjoner, en vertikal og en horisontal. Disse relasjonene handler om hvilke aktører det er i ansvarsutkrevingsrelasjonen, og hvordan de forholder seg til hverandre.

Vertikal ansvarliggjøring kalles også i blant for hierarkisk ansvarliggjøring (Schillemans 2008 s175, s178). Denne relasjonen er nært knyttet til den tradisjonelle forståelsen av at en

overordnet aktør stiller en underordnet aktør i en organisasjon til ansvar, for eksempel en arbeidsgiver over arbeidstaker, eller et departement overfor et direktorat (Bovens 2007 s451, Schillemans 2008 s175). Dette perspektivet på vertikal ansvarliggjøring kan forstås som et prinsipal-agentforhold, der prinsipalen er aktøren som gir eller delegerer ansvar, mens den som er agenten er aktøren som mottar ansvar (Lindberg 2013 s209, Bovens 2007 s451). Ved vertikale ansvarsutkrevingsrelasjoner er det et tydelig hierarki og maktforhold, og derfor lettere å ilegge formelle og eventuelt harde sanksjoner etter en ansvarsutkrevingsprosess (Schillemans 2008 s177). Lindberg omtaler det som at i en *vertikalt oppover-relasjon* er innbyggere, klienter eller aksjonærer prinsipaler, som delegerer beslutningsmakt til agenter som kan for eksempel være politikere, som innbyggerne så kan holde ansvarlig for sine relasjoner (2013 s216). Videre forstår Lindberg *vertikalt-nedover-relasjon* som å være at en prinsipal ikke er i et direkte ansvarsutkrevingsforhold med en agent som skal utføre oppgaven, men at agenten delegerer oppgaven videre til en annen aktør, som så handler på vegne av agenten. Prinsipalen står i posisjonen til å vurdere agenten og aktørens arbeid, men det er agenten som holder aktøren ansvarlig (Lindberg 2013 s216).

Horisontal ansvarliggjøring innebærer at den som ansvarliggjør og bedømmer befinner seg på utsiden av prinsipal-agentforholdet mellom den som ansvarliggjør og den som er ansvarliggjort (Schillemans 2008 s175, 178). Med andre ord innebærer det en aktør på utsiden av prinsipal-agentforholdet, som ikke står i en hierarkisk posisjon til prinsipalen eller agenten (Schillemans 2008 s178). Schillemans mener at horisontal ansvarliggjøring ikke erstatter den tradisjonelle hierarkiske ansvarsutkrevingen, men er et supplement som medfører økt læring innad i organisasjoner (2008 s175). Den horisontale ansvarsutkrevingen opererer i skyggen av de tradisjonelle hierarkiske, vertikale ansvarsutkrevingsrelasjonene, som finner sted mellom sentralforvaltningen og utøvende myndighet (Schillemans 2008 s176).

Horisontal ansvarsutkreving sies videre å være en lovende løsning på ansvarsutkrevingsproblemer innad i organisasjoner, der det ikke eksisterer et prinsipal-agentforhold (Schillemans 2008 s176). Slik Schillemans forstår det har veksten i størrelse og kompleksiteten i oppgavene det offentlige i dag skal gjennomføre og iverksette fører til et fragmentert system av styring som er dårlig tilpasset til hierarkiske, Weberianske modeller for ansvarsutkreving (Schillemans 2008 s176).

Bovens (2007 s460) trekker frem måten ombudsmenn kan sanksjonere den offentlige forvaltningen på som et klassisk eksempel på horisontal ansvarliggjøring. For eksempel kan

Sivilombudsmannen i Norge gi kritikk som forvaltningen føler seg forpliktet til å følge. Men siden det ikke finnes noen hierarkisk relasjon mellom forvaltningen og Sivilombudsmannen er kritikk den eneste sanksjonen Sivilombudsmannen kan gi, men denne kritikken føler forvaltningen til gjengjeld sterk press på å følge (Bernt 2016). Lindberg påpeker noe av det samme, det vil si at en ombudsmann ikke har rett til å gi formelle sanksjoner, men kan true med rettsapparatet for å sanksjonere tjenestemenn hvis informasjonen de forespør ikke kommer (2013 s211). Videre trekker Schillemans inn eksempler på andre horisontale ansvarsutkrevingsrelasjoner som semi-autonome byråer, uavhengige evalueringer av det offentlige, journalister og interessegrupper kan fungere som de som gir en bedømming av ansvarliggjøringen (2008 s179). I følge han innebærer horisontal ansvarliggjøring en formalisert relasjon begge parter er enige i at de har mellom hverandre, og det er mulig å utøve konsekvenser ved enten formelle sanksjoner eller uformelle sanksjoner som uttrykt misnøye i medier eller at organisasjonen lærer av sine feil (Schillemans 2008 s179).

I denne masteroppgavens problemstilling, er både vertikale og horisontale dimensjoner relevante som utgangspunkt for å kartlegge hvilke aktører som står i relasjon til hverandre. Problemstillingen handler om forholdet mellom politikk og administrasjon, slik at det sentrale utgangspunktet er vertikale relasjonen med politikere som prinsipaler og administrasjonen som agenter. I tillegg kan innbyggere plasseres som prinsipaler, og politikerne som agenter som handler på vegne av innbyggernes ønsker.

Men også horisontale ansvarsutkrevingslinjer er relevante, selv om de kommer noe i bakgrunnen av de vertikale relasjonene. For eksempel kan en lokalavis som skriver om politisk misnøye medføre en form for horisontal ansvarsutkreving, hvis aktørene det skrives om føler seg forpliktet til å svare, og rettferdiggjøre sine handlinger. Muligheten en avis eller andre medier har til å gi sanksjoner er noe begrenset, men de kan sette dagsorden og media kan lage enda flere saker om samme tema som en sanksjon på at ansvarsutkrevingsprosessen har avdekket kritikkverdige forhold. Dette er politikere klar over, og for å kalle det en ansvarsutkrevingsprosess forutsetter det at alle fasene i ansvarsutkrevingsprosessen er med: informasjon, debatt og bedømmelse.

3.2.3 Ex-post og ex-ante

For ytterligere å undersøke den faktiske ansvarsutkrevingen vil jeg, i tråd med accountability-litteraturen skille mellom ex post-mekanismer som trer i kraft i etterkant av en ansvarsutkreivingsprosess, og ex ante-mekanismer i forkant av en ansvarsutkreivingsprosess. Ex post og ex ante-forståelsen skiller seg fra ansvarsutkreivingsprosessen ved at de fanger opp ulike mekanismer, og ikke beskriver ansvarsutkreivingsprosessen som leder til en bedømningsfase med mulige konsekvenser. Ex-post og ex-ante-mekanismer kan i blant overlappe, og det er vanlig at de kan inneholde elementer av begge deler (Mulgan 2011 s2, Bovens 2007 s453).

Ex-post handler hovedsakelig om ansvarsutkreivning, hvor den ansvarliggjorte forklarer eller informerer om hvorfor han eller hun handlet slik eller slik (Mulgan 2011 s2, Bovens 2007 s453), og fokuset ligger på resultatene av det som er oppnådd (Verschuere et al 2006 s272). Perioden i etterkant av en ansvarsutkreivingsprosess, slik den ble beskrevet i 3.2.1, kan anses for å være det som kan forstås som ex-post. Konkrete eksempler på ex-post mekanismer kan være gjennomgang av årsmeldinger, regnskap, og en administrasjon i en kommune som viser til hvilke politiske mål de har oppnådd og iverksatt (Bovens 2007 s453).

Ex-ante handler om ansvarsutkreivning i forkant, før ansvarsutkreivingsprosessen gjennomføres (Mulgan 2011 s2). Ex-ante forstås også som det som skjer før en kontrakt mellom en prinsipal og agent inngås (Strøm 2003 s63). Her handler det om at den som blir ansvarliggjort kan være med på å medvirke og forme målene eller den bestemte atferden som skal oppnås før oppgavene skal gjennomføres, og er ofte det som kalles skapende politikk (Bovens 2007 s453). Eksempler på det kan være valgløfter politikere har til innbyggerne, løfter de forplikter seg til å følge om de blir valgt inn (Bovens 2007 s453). Hvis fremtidige mål og løfter kombineres med mål som allerede er nådd blir det en kombinasjon av ex-post og ex-ante (Mulgan 2011 s2, Strøm 2003 s63).

Verschuere et al (2006) mener at New Public Management (NPM)-reformer har ført til økt grad av ex-post, det vil si resultatorientert ansvarsutkreivning på bekostning av ex-ante som innebærer input- og prosessorienterte kontrollsystemer (s272). Økt fokus på markedsorientert og nettverksbasert ansvarsutkreivning har blitt mer vanlig, men forskerne mener at det er uklart hvorvidt disse aktuelle formene for ansvarsutkreivning erstatter eller supplerer mer tradisjonell

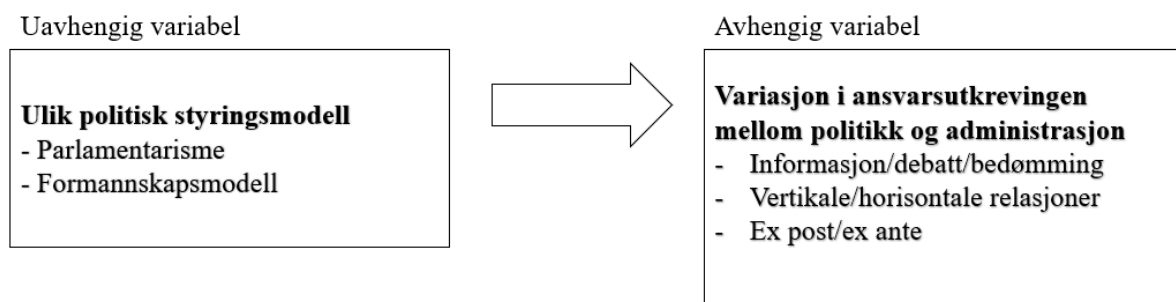
ansvarsutkreving av den vertikale sorten, eller om markedsfokusert ansvarsutkreving passer tradisjonell demokratisk ansvarliggjøring (Verschuere et al 2006 s272).

For denne undersøkelsen av ansvarsutkreving i relasjonen mellom politikk og administrasjon i kommunene, vil eksempler på ex-ante-mekanismer være styringsdokumenter med langsiktige mål, eller politiske beslutninger og forutsetninger som legges til grunn for politisk behandling av saker som administrasjonen skal følge opp. Eksempel på en ex-post-mekanismer kan være årsmeldinger fra administrasjonen til politikerne, innenfor ulike politikkområder.

3.3 Analyseramme

I analyserammen som presenteres i figur 3.4 kobles ansvarsutkrevingsteorien opp mot forventninger knyttet til de to ulike politiske styringsmodellenes organisering av relasjonen mellom politikk og administrasjon. Fra tidligere forskning har jeg blant annet en forventning om at parlamentarisk styringsmodell fører til klarere og sterkere ansvarslinjer, som igjen gjør det lettere å plassere ansvar. For å undersøke disse ansvarslinjene benyttes accountability-litteraturen som et teoretisk verktøy i denne oppgaven for å undersøke hvordan ansvarsutkrevingen mellom politikk og administrasjon er innenfor rammene av den parlamentariske modellen, sammenlignet med formannskapsmodellen.

Figur 3.3 *Operasjonalisering av problemstillingen*



Figur 3.3 illustrerer undersøkelsesopplegget i masteroppgaven.

Videre konkretiserer jeg først den avhengige variabelen i studien, med andre ord hvordan jeg vil måle og operasjonalisere ulike grader av ansvarsutkreving i de to casekommunene. Her tar jeg utgangspunkt i presentasjonen av teorien som ble gjennomgått i kapittel 3.2. Deretter redegjør jeg for hvordan den parlamentariske modellen og formannskapsmodellen kan tenkes

å forme forholdet mellom politikk og administrasjon. Her baserer jeg meg på funn fra tidligere forskning på de to modellene. Til slutt diskuterer jeg de konkrete forventningene til sammenheng mellom organisasjonsmodell og grad av ansvarsutkreving for hver av de tre delene av ansvarsutkrevingsteorien som antas å variere på bakgrunn av de ulike styringsmodellene.

3.3.1 Konkretisering av avhengig variabel

Som illustrert i figur 3.3 forventes det variasjon i ansvarsutkreving i relasjonen mellom politikk og administrasjon. For å undersøke denne variasjonen vil jeg ta utgangspunkt i de tre momentene som jeg fremhevet som sentrale i teorien – ansvarsutkrevingssprosessens tre deler, i tillegg til vertikale/horisontale relasjoner, og ex post/ex ante.

Det første momentet jeg la vekt på i teorien var om ansvarsutkrevingssprosessen. Konkret handler denne indikatoren om ansvarliggjøringen etter de tre teoretiske fasene informasjon, debatt og bedømming. Konkret vil jeg undersøke på hvilken måte informantene opplever at de befinner seg i ansvarsutkrevingssituasjoner som samsvarer med den teoretiske forståelsen av en informasjonsfase, debattfase og bedømmelsesfase med eventuelle sanksjoner. Kjenner informantene fra administrasjonen i undersøkelsen forpliktet til å informere og svare for sine handlinger, og foregår debattfasen og en bedømmingsfase med eventuelle sanksjoner slik ansvarsutkrevingsteorien beskriver den?

Det andre momentet trukket frem i teorien handler om politikere og administratorers opplevde ansvarsrelasjoner. Er opplevd ansvarliggjøring blant informantene hovedsakelig vertikal, eller kan den oppleves den som horisontal? Varierer den opplevde relasjonen etter hvilken rolle informantene har i administrasjonen? I tillegg undersøker jeg om relasjonene kan oppleves som interne eller eksterne, eller nære og mindre nære innad i en vertikal relasjon.. Horisontale relasjoner er i denne sammenhengen er eventuell ansvarliggjøring utenfra, som ikke befinner seg i et hierarkisk forhold til den ansvarliggjorte aktøren. For eksempel kan administrasjonen oppleve at de står i en mer horisontal ansvarsrelasjon til medier, næringslivet, eller innbyggere, hvis politikerne har en tydelig hierarkisk kontroll over administrasjonen. For å undersøke om det er samsvar mellom administrasjonens oppfatning av hvordan de opplever at de står i ulike ansvarsforhold, stiller jeg også spørsmål til politikerne om hvordan de oppfatter at administrasjonen står til ansvar til medier, næringslivet og innbyggerne.

Det tredje momentet som undersøker graden av ansvarsutkreving i forholdet mellom politikk og administrasjon i teoridelen er skillet i ex-ante og ex-post ansvarliggjøring. Spørsmålet her er om respondentene opplever at det er mest ansvarliggjøring i forkant eller i etterkant av en ansvarsutkrevingsprosess. For å konkretisere dette for informantene har jeg valgt å sette ex post/ex ante-dimensjonen i sammenheng med mål- og resultatstyring, fordi det er i hovedsak slik administrasjonen styres politisk, slik det fremkom i starten av kapittel 2. Slik jeg velger å se det er det mulig å tenke seg at ex ante-dimensjonen beveger seg i retning av mål og det å sette ulike mål for det administrasjonen skal oppnå, mens ex-post handler om resultatene av hva en organisasjon har oppnådd. Ved å stille spørsmål om mål- og resultatstyring blir det lettere for informantene å kunne relatere til hvordan ansvarsutkrevingen foregår i praksis.

3.3.2 Et konkret analytisk rammeverk

Ulik organisering av de to ulike politiske styringsmodellene i formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsmodellen spiller inn på forventningene til funn i undersøkelsen. Som kapittel 2 trakk frem er organiseringen av de to ulike modellene noe ulik. Organisering er sjelden tilfeldig. Organisasjonsteori er opptatt av at det er ulike hensyn og mål som ivaretas gjennom organisasjonsstrukturer (Christensen et al 2009 s33).

Formannskapsmodellen bygger på ideen om størst mulig konsensus i politikken, med mindre forpliktende allianser mellom partiene enn ved parlamentarisk styringsmodell. Formannskapet fungerer som et utøvende kollegium der politikerne følger opp administrasjonens arbeid, og er sammensatt av ulike partier etter hvordan de er forholdsmessig representert i kommunestyret. Rådmannen og kommunaldirektører sitter rundt bordet med den brede politiske ledelsen i kommunen, og legger frem saker til orientering og svarer på spørsmål. Rådmannen er øverste ansvarlige for alt administrasjonen gjør. Posisjonspartiene og opposisjonspartiene har like muligheter til kontakt med rådmannen, og sammen følger politikerne i formannskapet opp rådmannens arbeid.

Den parlamentariske modellen bygger på ideen om et majoritetsstyre ved at det er et flertall styrer, men samtidig holdes ansvarlig for det de gjør. Ansvar for styringen av administrasjonen overlates til et byråd, et kollegium som utgår fra bystyret. Byrådet kan ha flertall alene, eller utgjøre et mindretall med støtte fra andre partier som til sammen blir et flertall. Byrådet kan fatte beslutninger som er delegert fra bystyret til byrådet. De ulike fagbyrådene er ansvarlige for hver sin byrådsavdeling, og holdes ansvarlige for hva

administrasjonen gjør. Byrådet må i større grad informere opposisjonen om hva de gjør enn ved formannskapsmodellen, fordi byrådsmøtene skjer bak lukkede dører, og kun publiseres når sakene er avgjorte.

I motsetning til formannskapsmodellen der både posisjonspartier og opposisjonspartier har lik mulighet til å ta kontakt med rådmannen, har ikke opposisjonspolitikere denne muligheten i en parlamentarisk modell. Her er det kun byrådet som har mulighet til å ta kontakt med kommunaldirektører eller ansatte i etatene. Til gjengjeld står byrådet ansvarlige for hva administrasjonen gjør. Opposisjonen kan stille spørsmål til byrådet eller de ulike fagbyrådene, men ikke direkte til administrasjonen. Posisjonspartiene, særlig partiene som har fagbyråder i byrådet kommer tettere på administrasjonen enn ved formannskapsmodellen, men må ta mer ansvar. Opposisjonen er til gjengjeld mindre tett på administrasjonen enn i formannskapsmodellen, men opposisjonen kan holde posisjonen ansvarlig for administrasjonens mål- og resultatoppnåelse.

På grunnlag av forventningene om ulik ansvarsutkreving betinget av ulik organisering av politisk styringsmodell, teoretiske forventninger og funn fra tidligere forskning, har jeg satt de ulike forventningene inn i en analyseramme. Dette rammeverket utgjør kjernen i oppgavens empiriske undersøkelse.

Figur 3.4 *Forventninger til funn i undersøkelsen*

Ansvarsutkrevingsteori	Formannskapsmodell	Parlamentarisk modell
Ansvarsutkrevingprosessen: Informasjon Debatt Bedømming	Mindre informasjon, konsensuspreget debatt, bedømming med svakere konsekvenser	Mer informasjon, debatt og tydeligere bedømming med sterkere konsekvenser
Ansvarsutkrevingrelasjoner: Horisontal Vertikal	Sterkere administrasjon, mest horisontal ansvarsutkreving	Sterkere politisk styring, mer vertikal ansvarsutkreving
Mål og resultater: Ex post Ex ante	Mer målorientert, formannskapet i konsensus former målene til administrasjonen	Mer resultatorientert, byrådet må svare bystyret for hva de har fått til i administrasjonen

Som vist i figur 3.4 er forventningen basert på tidligere forskning at formannskapsmodellen fører til at *ansvarsutkrevingprosessen* blir noe svakere enn i parlamentarisk styringsmodell.

Dette skyldes at ved formannskapsmodellen utøver formannskapet styring over rådmannen, som igjen har ansvar for kommunaldirektørene i administrasjonen. Rådmannen er ansvarliggjort, det er han eller hun som er ansvarlig for alt som skjer i administrasjonen. Formannskapet møtes jevnlig, men ikke hver dag. Informasjon og debatt tar derfor lengre tid. Ved parlamentarisk styringsmodell er leder av de ulike hovedavdelingene i administrasjonen eller «byrådene» en fast ansatt politiker fra posisjonspartiet som på heltid som har som oppgave å styre administrasjonen i sin avdeling. Byrådet er ansvarliggjort, det er de som er ansvarlige for det administrasjonen gjør. Dette fører til et tydeligere politisk press på administrasjonen, også i det daglige. I tillegg kan det politiske presset generelt sett være tydeligere enn i formannskapsmodellen, fordi politikerne i posisjon må ta konsekvensene for hva som skjer i administrasjonen, og ved stor mistillit fra opposisjonen risikerer byrådet i verste fall å måtte gå av. Det fører igjen til et økt behov for kontroll over hva administrasjonen gjør. Politikerne har derfor ulike ansvarsrelasjoner til administrasjonen, og det vil sannsynligvis medføre ulike typer av informasjon, debatt og bedømming i de to ulike casekommunene.

Videre er forventningen at *ansvarsutkrevingsrelasjonene* mellom politikk og administrasjon bærer preg av å være noe mer horisontale i formannskapsmodellen enn i den parlamentariske modellen. Formannskapet kun kan instruere rådmannen, rådmannen må så instruere administrasjonen. Avstanden mellom politikerne og administrasjonen blir derfor lenger enn ved en parlamentarisk modell, det der det politiske nivået er en del av administrasjonen.

I en parlamentarisk modell forventer jeg å finne tydeligere politisk styring, som da medfører i større grad av hierarkisk, eller vertikal ansvarsutkreving. Dette skyldes at øverste lederen i en byrådsavdeling er politiker som har rollen som fagbyråd, og står i et ansvarsforhold forhold til bystyret. I den parlamentariske styringsmodellen er byråden tett på administrasjonen, og det er kort avstand mellom byrådet og administrasjonen. Den politiske oppfølgingen er derfor tettere innenfor byrådets politikk.

Når det gjelder *mål og resultater*, er det også på bakgrunn av tidligere funn mulig å forvente at byrådets behov for kontroll over administrasjonen medfører at hovedtyngden av ansvarsutkreving ligger på resultatoppnåelse. Det er resultatene av det administrasjonen har fått til som byrådet må legge frem i bystyret, særlig ved situasjoner der byrådet har politisk flertall. Ettersom formannskapsmodellen bygger på tanken om politisk konsensus og administrasjonen har noe friere tøyler enn ved parlamentarisk modell, er det legitimt å anta at

ansvarsutkrevingen i større grad dreier seg om politikkutforming ved målsettinger. Forventningen er at resultater er viktige også i formannskapsmodellen, ettersom politikerne uansett står i en ansvarsrelasjon til innbyggerne, men denne relasjonen oppleves kanskje som mindre viktig for de som jobber i administrasjonen.

4 Metode

I dette kapitlet gjør jeg først rede for valg av forskningsdesign, som i denne sammenhengen er casestudie, og valg av caser. Deretter forklarer jeg på hvilken måte semistrukturerte intervjuer utgjør datainnsamlingen i undersøkelsen, og begrunner valg av informanter. I tillegg viser jeg hvordan metodetriangulering kan styrke de empiriske funnene i intervjuundersøkelsen. I slutten av kapitlet kommer en vurdering av validitet og reliabilitet i oppgavens undersøkelsesopplegg. Begrepene er to sentrale forskningsmetodiske prinsipper, og etter redegjørelsen av dem følger en diskusjon rundt prinsippenes innvirkning for denne undersøkelsen. Prosjektet er meldt inn og håndtering av personopplysninger for forskningsprosjektet er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD).

4.1 Casestudie

4.1.1 Valg av case i undersøkelsen

Gerrings definisjon av casestudie er en intensiv studie av et eller noen få case, som baserer seg på observerbare data og har til hensikt å forklare et fenomen som kan testes i en større populasjon (2017 s28).

Videre, for å konkretisere forskningsdesignet har jeg valgt kommuner etter *Most Similar Systems Design* (MSSD), som innebærer at enhetene som undersøkes har lignende betingelser i bakgrunnen, men ulikt utfall (Gerring 2017 s80). MSSD er et forklarende forskningsdesign som tar utgangspunkt i like bakgrunnsfaktorer og ulikt utfall. Ved å holde bakgrunnsvariablene mest mulig konstante, som innebærer å finne to eller flere caser som er like på flere variabler utenom den ene variabelen man ønsker å undersøke, kan man finne den avgjørende forskjellen som forklarer det ulike utfallet (Gerring 2017 s80). På denne måten kan man fange opp effekten på det man ønsker å undersøke.

Jeg belyser oppgavens problemstilling ved å gjennomføre en casestudie som tar for seg likheter og ulikheter av den politiske styringen av administrasjonen i de to casekommunene, på bakgrunn av ulik organisering. De to kommunene utgjør de ulike casene som undersøkes, og ulik politisk styringsmodell er forskjellen mellom dem. Med andre ord vil det si at

casekommunene må være like på de fleste måter og deres likheter holdes konstant, med unntak av den politiske styringsmodellen.

4.1.2 Valg av kommuner

Ved valget av casekommuner var den avgjørende faktoren ved et *Most Similar Systems Design* å finne to kommuner som er mest mulig like, men varierer ved at den ene følger formannskapsmodellen, mens den andre følger den parlamentariske modellen. Oslo og Trondheim er to storbykommuner, med relativt like utfordringer i forhold til tjenestetilbud, byutvikling, med mer. Størrelse er derfor et avgjørende kriterium for valg av case. Oslo er den største kommunen med parlamentarisme og Trondheim er den største kommunen med formannskapsmodellen. I og med at dette er problemstillingen til oppgaven, er det derfor denne vesentlige forskjellen som spiller inn i forskningsdesignet. I tillegg følger begge kommunene komitemodellen i bystyret. Det vil si at de politiske komiteene ikke har fått delegert myndighet fra bystyret, men utarbeider innstillinger til bystyret (Fiva et al 2017 s139). Både Oslo og Trondheim har hatt rød-grønt flertall i kommunevalgperioden 2015-2019. Det finnes med andre ord flere likhetstrekk, noe som kan forsterke betydningen av styringsmodellene.

Når det gjelder ulikheter, er det er verdt å merke seg at Oslo kommune har om lag tre ganger så mange innbyggere som Trondheim, og at Oslo både har funksjon som kommune og fylkeskommune, og har egne bydelsutvalg. Siden jeg bor i Oslo, gir valget av Oslo fremfor Bergen som casekommune bedre muligheter til å gjennomføre intervjuer med informanter ansikt-til-ansikt. Bergen er noe likere på størrelse med Trondheim, og ideelt sett hadde valget av Bergen som case kunnet gitt et mer likt forskningsdesign. Oslo har lengst erfaring med parlamentarisme, selv om Bergen fikk parlamentarisk styringsmodell i år 2000, og nå kan sies å ha lang erfaring med modellen.

4.1.3 Avgrensning i administrasjonen

I Oslo og Trondheim var det viktig å ha en avgrensning i et fagområde, som så å si var lik i begge kommuner. I og med at Oslo også fungerer som fylkeskommune og har bydelsutvalg ble dette tatt hensyn til ved valget av fagområde for undersøkelsen. Trondheim har ikke bydelsutvalg i sin organisering. Ved å kartlegge hvilke etater eller avdelinger som har samme funksjoner i begge kommunene, var det mulig å bestemme seg for et fagområde. Faglig

avgrensning ble derfor bymiljø- og byutvikling, som er et felt med mange konkrete oppgaver og tilnærmet lik administrering i Oslo og Trondheim. I Oslo er riktignok disse oppgavene fordelt i to byrådsavdelinger, byrådsavdelingen for byutvikling, og byrådsavdelingen for samferdsel- og miljø. I Trondheim er disse oppgavene samlet inn under rådmannens fagstab for byutvikling.

Et annet mulig fagområde kunne ha vært undervisning, men ettersom det høsten 2018 var mange mediesaker om dårlig forhold mellom den politiske og administrative ledelsen i byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap i Oslo (Fladberg 2018), var det mest fornuftig å velge et fagområde som ikke har vært like omstridt. Helse- og omsorgssektoren kunne også ha vært en aktuell faglig avgrensning, men mange av de kommunale helsetjenestene i Oslo administreres i hovedsak gjennom bydelsavdelingene i Oslo, noe som ikke er tilfelle i Trondheim. Derfor var det mest hensiktsmessig å velge bymiljø- og byutvikling som faglig avgrensning.

4.2 Intervjuer som metode

4.2.1 Semistrukturerte intervjuer

Intervjuene utgjør hovedgrunnlaget for data til undersøkelsesopplegget. Det er her den operasjonaliserte teorien testes i praksis, ved å stille spørsmål som skal belyse de teoretiske antakelsene. Semistrukturerte intervjuer tillater åpne spørsmål i intervjuguiden, og gir derfor fleksibilitet til spørsmålsformuleringer, rekkefølgen på spørsmål og muligheten for å følge opp svarene med oppfølgingsspørsmål slik som «kan du utdype det?», «på hvilken måte da?» eller tilsvarende (Bryman 2012 s473). Semistrukturering åpner opp for fleksibilitet over spørsmålenes rekkefølge, og spørsmålenes formuleringer kan være mer generelle i formen enn ved strukturert intervju (Bryman 2012 s478). Muligheten til å kunne stille oppfølgingsspørsmål underveis bidro til at informanten kunne komme med eksempler underveis, og åpnet opp for at informanten kunne fortelle noe underveis i intervjuet som ellers ikke hadde blitt nevnt (Bryman 2012 s478). Siden politikere og ansatte i administrasjonen har ulike roller og ansvarsområder, valgte jeg å lage en egen intervjuguide for politikere, og en annen for administrativt ansatte.

Utgangspunktet i denne undersøkelsen er å ha så mange personlige intervjuer som mulig, da dette skaper tydelig og god kommunikasjon mellom forsker og informant (Grønmo 2016 s170-171). Personlige intervjuer ansikt-til-ansikt gir forskeren mulighet til å fange opp kroppsspråk, og relasjonen kan sies å skape mer tillitt mellom informant og forsker. I tillegg er det kanskje lettere som informant å si ifra om det er et spørsmål man ikke forstår. Det reduserer risiko for kommunikasjon som feilkilde. Jeg var i Trondheim i en hel uke i første delen av mars d.å., og gjennomførte så mange som mulig av intervjuene ansikt til ansikt med informantene. I tillegg ble alle intervjuene i Oslo gjennomført ansikt til ansikt. Alle intervjuene er gjennomført med lydopptaker, og siden blitt transkribert for bruk i den videre analysen. Alle intervjuene utenom ett ble gjennomført på kontorer eller grupperom uten at andre enn informant og jeg var tilstede. Dette gav en trygghet i situasjonen og minst mulig forstyrrelser i samtalen (Bryman 2012 s475). Ulempen med personlige intervjuer er at det var svært tidkrevende, men totalt sett så ga det en bedre intervjusituasjon med sikrere data enn det hadde blitt over telefon eller Skype.

4.2.2 Utvelging av informanter fra administrasjonen

Fordi opplevde ansvarsrelasjoner sett i fra administrasjonens perspektiv er et sentralt moment i oppgaven, var det viktig å komme i kontakt med relevante roller i administrasjonen som kjenner på det å motta oppgaver fra politikere, og som derfor nødvendigvis måtte ha ledende stillinger innad i administrasjonen.

Da avgrensningen i fagområde ble gjort, ble det samtidig mulig å utpeke et utvalg informanter. Informantene er valgt ut på bakgrunn av hvilken rolle de har i administrasjonen. For det første var det både i Trondheim og Oslo behov for å snakke med en etatsdirektør eller avdelingsleder innenfor de konkrete fagområdene i forvaltningen. Det er de som har det overordnede ansvaret for gjennomføring av oppgavene i etaten eller avdelingen, og som er i direkte kontakt med kommunaldirektøren for sitt fagområde. Både i Oslo og Trondheim er det kommunaldirektører innenfor de ulike fagområdene, videre var det derfor nødvendig å snakke med kommunaldirektør, som er ansvarlige i å følge opp de ulike etatene eller avdelingene innenfor sitt fagområde, og melde videre til rådmannen eller byråden.

I Oslo ble det gjennomført intervju med en kommunaldirektør, en etatsdirektør som leder en av etatene kommunaldirektøren har ansvar for, samt en avdelingsleder i etaten. Totalt var det tre administrativt ansatte med ulike roller i Oslo. I Trondheim ble det gjennomført intervju

med kommunaldirektør innenfor tilsvarende fagområde som i Oslo, og to enhetsledere tilknyttet enhetene kommunaldirektøren hadde ansvar for. De to enhetslederne i Trondheim har litt ulike typer av oppgaver og dermed litt ulik kontakt med den politiske styringen. Totalt ble det gjennomført tre intervjuer med administrativt ansatte i Trondheim.

4.2.3 Utvelging av politikere

I undersøkelsen er det viktig å få med det politiske perspektivet, som bidrar til den politiske forståelsen og erfaringen med å styre administrasjonen. Ved å ha en klar avgrensning i politikk- og fagområde, ble det mulig å finne politikere med politiske verv som knyttes opp mot styringen av de ulike fagområdene i administrasjonen.

Det ble derfor relevant å kontakte politikere med sentrale verv innenfor tilhørende bymiljø- og byutviklingsområde i bystyrekomiteene, og å forespørre om de ville stille som informanter. Ettersom forventninger basert på tidligere forskning viser at det blir klarere ansvarslinjer med den parlamentariske styringsmodellen, er det derfor strategisk viktig å kontakte både i posisjons- og opposisjonspolitikere i Oslo og Trondheim. På den måten kunne jeg undersøke om posisjon og opposisjon er mer preget av konsensusløsninger i formannskapsmodellen, sammenlignet med parlamentarisk modell.

I Oslo og Trondheim var politikerne i utvalget fra ulike politiske partier. I Oslo ble det gjennomført to intervjuer med politikere som har sentrale roller i to bystyrekomiteer i bystyret, en fra posisjon og en fra opposisjon. Det ble gjennomført intervjuer med totalt to politikere i Oslo. Utvalget ble noe amputert siden utøvende politisk nivå i Oslo ikke lot seg intervjuer, så derfor er det kun bystyret som er representert blant informantene. Siden Trondheim har et formannskap med mer involvering fra ulike partier i posisjon og opposisjon, valgte jeg å intervjuer noe flere politikere i Trondheim, som også var mer tilgjengelige enn i Oslo. Jeg gjennomførte intervjuer med to politikere i det politiske flertallet som sitter i formannskapet, en politiker i opposisjon som sitter i formannskapet, samt en politiker som kun hadde en sentral rolle i en komite. Det ble totalt fire intervjuer med politikere i Trondheim. Alle intervjuene, både med politikere og administrasjon, ble gjennomført ansikt-til-ansikt, og lengden på intervjuene varierte mellom 45 minutter til 55 minutter.

4.3 Skriftlige kilder og metode triangulering

Det kan være mye informasjon i skriftlige kilder som det ikke nødvendigvis vil være et behov for å finne ut av i en intervju situasjon (Beyers et al 2014 s176). I noen sammenhenger kan intervjuer tjene formålet ved å utfylle og supplere informasjon som allerede finnes i styringsdokumenter, slik at denne formen for metode triangulering kan styrke funnene i de empiriske undersøkelsene (Beyers et al 2014 s176). Skriftlige kilder i denne sammenhengen kan være offentlige styringsdokumenter, både politiske og administrative.

Jeg har valgt å legge hovedfokus på intervjuundersøkelsen, men samtidig undersøke sentrale styringsdokumenter for å skape et helhetlig bilde av styringsdialogene mellom politisk ledelse og kommuneadministrasjonen. Det gir totalt sett et mer sammensatt og bredt perspektiv på ansvarliggjøringsrelasjonene og ansvarsutkravingsprosessen. I den sammenhengen vil det være relevant å sammenligne styringsdokumenter av etat i Oslo, med styringsdokumenter for tilsvarende avdeling i Trondheim. Styringsdokumentene kan være alt fra årsmeldinger til tildelingsbrev og konkrete politiske vedtak som bystyret ber administrasjonen iverksette. I tillegg fungerer informasjon fra kommunenes nettsider om organisasjonsstrukturer og lignende som supplerende informasjon til hva informantene sier i intervjuene.

4.4 Validitet

Validitetsbegrepet tar for seg overgangen fra teori til empiri, og handler kort forklart om dataenes relevans for problemstillingen i undersøkelsen (Hellevik 2002 s183). Validitet kalles i blant for gyldighet, og forstås som hvor sikker en er på at det som undersøkes er i samsvar med problemstillingen i oppgaven. Cook og Campbells validitetssystem er benyttet for å undersøke hvilke former for validitet som ivaretas i denne oppgaven. Cook og Campbell tar for seg statistisk validitet, begrepsvaliditet, indre validitet og ytre validitet (Lund 2002 s108). Statistisk validitet handler om signifikanstesting i kvantitative undersøkelser, noe som ikke gjelder på samme måte for kvalitative undersøkelser (Lund 2002 s108). Av den grunn blir det her en gjennomgang av de tre andre validitetsbegrepene påvirkning i denne undersøkelsen.

4.4.1 Begrepsvaliditet

Begrepsvaliditet dreier seg om de operasjonaliserte variablene i undersøkelsen måler de relevante begrepene i undersøkelsen (Lund 2002 s106). Det er med andre ord ansett for å være god begrepsvaliditet hvis uavhengig og avhengig variabel måler de relevante begrepene (Lund 2002 s106).

For denne oppgaven har det derfor vært viktig å få frem hvordan begrepet *ansvarsutkreving* skal forstås, og ha en tydelig kobling mellom den teoretiske forståelsen og empiriske forståelsen til begrepet. I undersøkelsen er begrepet teoretisk operasjonalisert til å handle om ansvarsutkrevingprosessen, interne og eksterne ansvarsrelasjoner, samt en *ex post / ex ante* - inndeling.

For å etterstrebe begrepsvaliditeten stilte jeg spørsmål i intervjuene som ikke var for teoretiske, men som samtidig var utformet slik at de dekket variasjonen mellom intern/ekstern, prosess og *ex post/ex ante*. Ansvarsutkreving er et vanskelig begrep å forholde seg til og kan høres mer alvorlig ut enn det faktisk er. Begrepet ble derfor ikke brukt direkte i intervjuene. Begrepene å stå til ansvar, eller ansvarsrelasjoner erstattet ansvarsutkreving. Spørsmålene i undersøkelsen var formulert på en slik måte at jeg ønsket å fange opp hvordan informantene i administrasjonen forholder seg til det politiske nivået, og hvordan politikerne forholder seg til administrasjonen i det daglige. Ved å stille konkrete spørsmål som informantene kunne relatere til, uten at det ble for teoritunget, skapt en deskriptiv innsikt, med mindre rom for tolkning. På den måten blir det en tettere sammenheng mellom det informantene opplever i det daglige i ansvarsforholdet mellom politikk og administrasjon, og det jeg ønsker å undersøke.

En annen utfordring ved bruk av *accountability*-litteraturen er at den er vanskelig å måle, rent konkret, og det medfører at det er ikke mulig å vurdere om ansvarliggjøringen er god eller dårlig (Lindberg 2013 s218, Hellevik 2002 s183). Variasjonen ved ulike ansvarsutkreving i denne oppgaven operasjonalisert som intern/ekstern mellom ulike ansvarsrelasjoner, vertikalt og horisontalt. I tillegg er ansvarsutkrevingprosessen operasjonalisert med fasene informasjon, debatt og bedømming, samt hvorvidt det er en hovedvekt på mål- eller resultater i kommunene. Totalt forklarer dette ansvarsutkrevingen. Disse indikatorene kan ikke tallfestes, men gjennom intervju med sentrale informanter og dokumentundersøkelser er det mulig å kartlegge hvordan og på hvilken måte og hvor ofte disse rutinene, møtene og

rapportene finner sted i det daglige, og hvordan informantene opplever at de står til ansvar i ulike relasjoner. Svarene vil naturlig nok kunne variere etter hvem man intervjuer og hvilke roller vedkommende har.

4.4.2 Indre validitet

I Cook og Campbells validitetssystem forstås indre validitet til å handle om hvorvidt det er en kausal sammenheng mellom uavhengig og avhengig variabel (Lund 2002 s107). God indre validitet handler derfor om hvor sterk den kausale årsakssammenhengen er (Bryman 2012 s47). Det sier noe om hvor sikkert vi kan si at det vi velger å undersøke påvirker utfallet, slik vi har operasjonalisert sammenhengen i en forskningsundersøkelse (Lund 2002 s107). Her finnes det ingen entydige svar. Det er ofte mange faktorer som påvirker hvor sterk eller svak den indre validiteten er.

I denne undersøkelsen er det som jeg viste i figur 3.3, den kausale sammenhengen mellom politisk styringsmodell som enten er parlamentarisk styringsmodell eller formannskapsmodell som er den uavhengige variabelen, og variasjonen i ansvarsutkrevingen mellom politikk og administrasjon som er avhengig variabel. Den indre validiteten i denne undersøkelsen blir da påvirket av hvor sikkert ulik politisk styringsmodell har effekt på de operasjonaliserte indikatorene, slik figuren fremstår.

En av utfordringene ved den indre validiteten i denne undersøkelsen kan være hvorvidt de ulike indikatorene som er operasjonalisert i ansvarsutkrevingen faktisk måler ansvarsutkreving. For å oppnå dette er de tre ulike indikatorene som er hentet fra accountability-litteraturen i delkapittel 3.2 flettet sammen med funn fra tidligere forskning og en operasjonalisering den avhengige variabelen, slik figur 3.3 viser. Disse grepene har konkretisert hvordan jeg velger å forstå ansvarliggjøringen. På bakgrunn av dette har jeg utformet spørsmål som kobler teori opp mot faktiske forhold, slik informantene forholder seg til det i hverdagen (Mosley 2013 s21).

4.4.3 Ytre validitet

Ytre validitet handler om i hvilken grad den kausale sammenhengen i undersøkelsen kan generaliseres sikkert til tilsvarende sammenhenger, eller over til relevante individer og situasjoner (Lund 2002 s107, s121). Ved kvalitative caseundersøkelser ønsker en å kartlegge

og finne mekanismer som forklarer en hendelse eller et fenomen som kan ha overføringsverdi til tilsvarende undersøkelser. Det er derfor mer krevende å sikre ytre validitet og muligheten til generalisering i kvalitative undersøkelser, fordi kvalitative studier ofte innebærer casestudier og små utvalg i undersøkelsen (Bryman 2012 s390).

Ved å benytte seg av *Most Similar Systems Design* åpner man vanligvis opp for å kunne generalisere resultater fordi man kontrollerer for en rekke variabler (Gerring 2017 s81). Fordi denne oppgaven kun har to caser, hvor en kommune sammenlignes med en annen, medfører det begrensninger for muligheten til å kunne generalisere funn. Resultatene kunne vært annerledes om, for eksempel Bergen var en av casekommunene, en kommune som er mer lik i størrelsen med Trondheim. Funnene mine vil kunne gjelde for storbykommuner som har parlamentarisk styringsmodell, eller som finner ut at de ønsker å gå over til parlamentarisme.

Noe ulik organisering i administrasjonen

En annen faktor som kan sies å påvirke resultatene i undersøkelsen er valget av bymiljø- og byutvikling som undersøkelsesområde i administrasjonen. Det kan gi andre svar på hvordan den faktiske ansvarsutkrevingen foregår, dersom en sammenligner andre fagfelt som har andre funksjoner og oppgaver, slik som helse- og omsorg eller undervisning. Disse sektorene kan generelt sett være mer regelstyrte gjennom lovverk enn byutvikling- og bymiljøfeltet. Valg av informanter og deres roller og erfaringer sammen med personlige faktorer kan også spille inn, og gjøre generalisering komplisert.

I tillegg er det noe ulik organisering mellom de ulike byrådsavdelingene i Oslo, sammenlignet med den organisatoriske inndelingen hos rådmannen i Trondheim. I Oslo ligger en av etatene jeg intervjuet organisert inn under miljø- og samferdsel, mens tilsvarende enhet med samme funksjoner ligger organisert inn under byutvikling i Trondheim. Denne ulike strukturelle inndelingen har skapt noen utfordringer underveis da det gjaldt hvilke informanter jeg skulle henvende meg til, men det burde slik jeg ser det, ikke ha for mye å si, så lenge etaten og enheten har omtrent de samme funksjonene og rollene i begge kommunene.

Grunnet masteroppgavens omfang og tidspress har jeg valgt å kun intervju kommunaldirektøren i en byrådsavdeling i Oslo, og kommunaldirektør for det aktuelle fagområdet i Trondheim. I tillegg valgte jeg å intervju en ekstra enhetsleder i Trondheim, som også ligger under samme fagområde hos rådmannen i Trondheim, for å fange opp eventuell variasjon mellom styringen av ulike kommunale enheter.

Kommunestørrelse

Oslo og Trondheim er også noe ulike på kommunestørrelse, men siden Trondheim er den største kommunen som følger formannskapsmodellen er den derfor valgt som den best egnede formannskapskommunen for denne undersøkelsen. Oslo er den største kommunen med parlamentarisk styringsmodell. I Oslo er det ifølge SSB per 4. kvartal 2018 registrert 681 067 innbyggere, mens det i Trondheim for samme tidsperiode er registrert 196 159 innbyggere (SSB 2019). Det vil med andre ord si at Oslo har mer enn tre ganger så mange innbyggere som Trondheim kommune. Fra 1.januar 2020 skal Klæbu kommune slå seg sammen med Trondheim kommune, og som medfører at Klæbus 6076 innbyggere (per 4.kvartal 2018,((SSB 2019) blir en del av Trondheim. Ulikheter i størrelse mellom Oslo og Trondheim kan være en av forklaringene for at organiseringen av administrasjonen er annerledes, slik jeg beskrev det i avsnittet over. I tillegg kan ulik størrelse på budsjettene spille inn, ettersom Oslo er større enn Trondheim, og dermed har et større kommunebudsjett.

4.5 Reliabilitet

Reliabilitet handler om undersøkelsens eller dataenes pålitelighet, og muligheten andre forskere har til å få samme svar ved å gjennomføre tilsvarende undersøkelse på nytt (Bryman 2012 s46, s169, s390). Begrepet brukes også som *graden av samsvar mellom ulike innsamlinger av data om samme fenomen basert på samme undersøkelsesopplegg* (Grønmo 2016, s242). Reliabilitet forutsetter stabilitet i målingene, intern reliabilitet ved at respondenter skårer konsist på skalaer, og at observasjonene er konsistente (Bryman 2012 s169). Reliabilitetsmål fungerer i kvantitative metoder, der påliteligheten i datamaterialet kan testes for stabilitet og ekvivalens mellom datainnsamlinger og ulike indikatorer (Grønmo 2016, s245). Med andre ord henger dette tett sammen med målevaliditet.

I kvalitative undersøkelser er det langt mer krevende å sikre reliabilitet. Dette skyldes hovedsakelig at kvalitative undersøkelser blir preget av at undersøkelsesopplegget ofte blir utviklet underveis i datainnsamlingen, og blir derfor delvis avhengig av forskerens analyser og tolkninger av data underveis (Grønmo 2016, s249).

Dette gjelder også for undersøkelsen i denne oppgaven. Det blir i praksis umulig å gjennomføre uavhengige intervjuer basert på nøyaktig samme undersøkelsesopplegg, fordi stabilitet og ekvivalens er vanskelig å sikre ettersom tidspunkter, intervjusituasjonen og hvem

som gjennomfører intervjuene spiller inn (Grønmo 2016 s249). For å gjøre den videre analysen av datamaterialet mer stabil, har jeg gjennomført intervjuene med lydopptaker, et hjelpemiddel som gjør det enklere å transkribere intervjuet i etterkant (Mosley 2013 s24). Ved å ha en presis transkribering blir informantens svar på spørsmålene språklig identisk med hva som ble sagt under intervjuet. På den måten kan analysen baseres på informantenes egne ord, noe som igjen bidrar til å styrke undersøkelsens troverdighet, og stabiliteten i intervjuenes innhold (Grønmo 2016 s249-250).

5 Empiri

Ved å presentere sentrale funn fra de totalt tolv kvalitative intervjuene med ansatte i administrasjonen og politikere fra bystyret i Oslo og Trondheim, kommer det her frem hva det er som karakteriserer ansvarsutkrevingen i relasjonen mellom politikk og administrasjon i de to ulike kommunene. Dette kapittelet starter med en generell forklaring av de ulike ansvarsområdene for administrasjonen, det vil si byrådsavdelingen i Oslo eller rådmannens fagstab i Trondheim. Deretter blir funnene fra intervjuene med både politikere og administrasjonen presentert under hver tilhørende indikator fra analyserammen, som utgjør figur 3.6.

5.1 Generelt om administrativ styring i Oslo

Den øverste ansvarlige i Oslo kommunes administrasjon er byrådslederen, en heltidspolitiker som har fått delegerte oppgaver og ansvarsområder fra bystyret. Byrådsleder er leder av et kollegium av fagbyråder, som også er politikere, som igjen er ansvarlige for hver sin byrådsavdeling (Oslo kommune 2019 b). I Oslo er inndelingen byråd for finans, byråd for næring og eierskap, byråd for oppvekst og kunnskap, byråd for eldre, helse og arbeid, byråd for byutvikling, byråd for kultur, idrett og frivillighet, samt byråd for miljø- og samferdsel (Oslo kommune 2019 c). Byrådet som kollegium har møter to ganger i uka.

Byrådet og byrådsavdelingene har delegert myndighet fra bystyret gjennom delegasjonsvedtak. Dette delegasjonsdokumentet gjennomgås årlig i bystyret, der byrådet får fullmakt til å gjennomføre visse oppgaver, eller mister fullmakten til å gjennomføre visse oppgaver (Oslo kommune 2019 a). I tillegg styres byrådet etter deres politiske samarbeidsplattform, som er støttet av et flertall i bystyret (Oslo kommune 2019 c). På den måten har byrådet en viss grad av autonomi innenfor iverksettingen av politikk.

I Oslo har byrådsavdelingen for miljø og samferdsel ansvar for følgende enheter: Brann- og redningsetaten, Vann- og avløpsetaten, Renovasjonsetaten, Energigjenvinningsetaten, Bymiljøetaten, Klimaetaten og FornebuBanen. I tillegg har byrådsavdelingen 60% eierskap i Ruter AS, og heleier i Sporveien AS og Oslo Vognselskap AS (Oslo kommune 2019 d). Byråden for miljø- og samferdsel har ansvaret med å følge opp de politiske målene vedtatt i bystyret og byrådet som kollegium, mens kommunaldirektøren har det administrative ansvaret

med å følge opp etatene, slik at de når de definerte målene i budsjettet og tildelingsbrevene (Oslo kommune 2019 b). Det som kjennetegner byrådsavdelingen miljø- og samferdsel er at noen av oppgavene som løses av de tilhørende etatene er av operativ form, det vil si at de fleste av dem handler om å løse konkrete oppgaver, mens andre igjen har behov for tettere administrativ oppfølging og tettere dialog opp mot den administrative ledelsen i byrådsavdelingen.

5.2 Generelt om administrativ styring i Trondheim

Den øverste administrative ansvarlige i Trondheim kommune er rådmannen, og hans oppgaver defineres av kommuneloven (Trondheim kommune 2019 a). Rådmannen er ansatt av kommunestyret, og er partipolitisk nøytral. Rådmannen leder et kollegium av kommunaldirektører, som er ansvarlige for hvert sitt fagområde, og oppfølging i enhetene som iverksetter de kommunale oppgavene (Trondheim kommune 2019 a). I Trondheim er inndelingen i de ulike tjenesteområder, eller faggrupper for oppvekst, byutvikling, økonomi- og finans, helse og velferd, kultur og næring, samt en egen kommunaldirektør for oppfølging hos rådmannens organisasjon (Trondheim kommune 2019 a). I tillegg er kommuneadvokaten organisert som en egen faggruppe hos rådmannen.

Byutviklingsavdelingen hos rådmannen i Trondheim styres av en kommunaldirektør, som er med i rådmannens strategiske ledelsesgruppe, og rapporterer til rådmannen som er øverste administrative leder (Trondheim kommune 2019 b). Siden Trondheim er en stor kommune, har kommunaldirektørene generelt mye autonomi innad i rådmannens ledelsesgruppe.

Kommunaldirektøren for byutvikling overordnet ansvar for følgende enheter:

Analysesenteret, Byggesakskontoret, Byplankontoret, Eierskapsenheten, Kart og oppmålingskontoret, Kommunalteknikk, Miljøenheten, Miljøpakken, Trondheim bydrift og Trondheim eiendom (Trondheim kommune 2019 b).

I Trondheim fattes politiske vedtak hovedsakelig i bystyret, mens noen vedtak fattes i formannskapet (Trondheim kommune 2019 c). Administrasjonen kan velge å legge frem saker til bystyret eller formannskapet på eget initiativ, og da er det rådmannen som legger frem saken for politikerne (Trondheim kommune 2019 a).

Figur 5.1 Forskjeller mellom de ulike politiske styringsmodellene i Oslo og Trondheim



Figur 5.1 viser den hierarkiske styringen av administrasjonen i casekommunene. I tillegg illustrerer figuren forskjellene mellom hva som er politisk nivå og hva som er administrativt nivå. Både i Oslo og Trondheim er bystyret øverste folkevalgte organ, og noen av oppgavene er delegert til byrådet eller formannskapet som består av et kollegium med heltidspolitikere i begge byene. I Oslo er de ulike politiske fagbyrådene innenfor hver byrådsavdeling øverste ansvarlige leder, mens kommunaldirektøren er øverste administrative leder i byrådsavdelingen og har ansvar over de underliggende etatene. I Trondheim er rådmannen øverste administrative leder i kommunen, og kommunaldirektørene innenfor hvert fagområde fungerer som ansvarlig leder for de underliggende enhetene tilhørende de ulike fagområdene.

5.3 Hva karakteriserer ansvarsutkrevingen i Oslo?

5.3.1 Ansvarsutkrevingprosessen

Informasjon

I informasjonsfasen informerer administrasjonen om det som er blitt gjort til den som har gitt administrasjonen oppdraget eller delegert ansvaret, og informerer om atferd eller en spesifikk handling. I Oslo kommune er det slik at etatene informerer om det som har blitt gjort til sin byrådsavdeling, som igjen informerer til byrådet. Alle informantene i undersøkelsen trekker frem at informasjonsflyten kan gå begge veier, altså at byrådet informerer bystyret, eller at

bystyret ønsker informasjon fra byrådet. Informeringen kan skje gjennom de faste årlige rapporteringene fra byrådet til bystyret, eller at det følger av enkeltvedtak fra bystyret at vedtaket skal rapporteres på: *Noen ganger så ligger det i vedtaket at det skal rapporteres på, eller at det skal evalueres etter en viss periode, eller gi en eller annen form for tilbakemelding tilbake til bystyret* (Politiker 1, opposisjon Oslo). Om det at politikerne stiller spørsmål til administrasjonen sa et medlem av en bystyrekomite: *Bakgrunnen for spørsmål er jo som regel at det er noe vi opplever som uklart i saksfremstillingen da. Og det kan jo selvfølgelig være politisk motiverte spørsmål også, men tidvis så handler det også om å få saken bedre belyst så det stilles jo både skriftlige og muntlige spørsmål som har den oppgaven, på en måte* (Politiker 2, posisjon Oslo).

Alle informantene trekker frem at det er et sentralt ansvar at byrådet informerer til bystyret, og at det er en viktig del av det parlamentariske systemet. Videre sier alle informantene i undersøkelsen at politikerne i bystyret kjenner bare byråden, ikke de administrativt ansatte i kommunens etater eller administrasjonen i byrådsavdelingen. Tilsvarende er svaret blant informantene fra administrasjonen, de kjenner bare byråden. Videre trekker informantene fra administrasjonen frem at informasjon om måloppnåelse og resultater, hovedsakelig gis gjennom den årlige budsjettoppnåelsen og årsberetningen som sendes til byrådet, som så legger sitt arbeid frem i bystyrekomiteene, som så behandles og godkjennes der. I tillegg trekker informantene i administrasjonen frem at de har tertialrapporteringer på den løpende måloppnåelsen mellom etat og byrådsavdeling. I disse rapporteringene informerer etatene om hvordan de ligger an med målene som er fastsatt i tildelingsbrevet. I tillegg fremgår det av tildelingsbrevet når byrådsavdelingen forventer å motta rapportering på 1.kvartalsrapportering og 2.tertialrapporteringen, og konkret hva etaten skal rapportere på. Kvartal og tertialrapportene legges frem i bystyrekomiteene, etter at de har vært innom byrådet for gjennomgang der først.

For den aktuelle etaten fastsettes tidspunktene for etatsstyringsmøtene i tildelingsbrevet mellom byrådsavdelingen og etaten. Informantene fra administrasjonen forteller at innad i administrasjonen er det to etatsstyringsmøter i året, der det foregår informering mellom den aktuelle etaten og byrådsavdelingen på hva de har gjort og oppnådd av målene som er formulert i tildelingsbrevet. I tillegg trekker en av informantene i administrasjonen frem at det i varierende grad er ulike dialogmøter mellom de ulike etatene og administrasjonen i byrådsavdelingen, betinget av hvor stort behov det er for oppfølging av etaten underveis

gjennom året, og særlig hvis etaten driver med mange saker det kan gå politikk i. Dialogmøtene er ifølge informantene mindre formelle enn etatsstyringsmøtene. I etatsstyringsmøtene er alltid fagbyråden tilstede, mens det varierer i dialogmøtene. I dialogmøtene hos byrådsavdelingen er også saksbehandlere til stede på møter konkrete saker diskuteres for å kunne svare på spørsmål.

Debatt

I debattfasen er det slik at byråden får spørsmål om hva byrådets fagavdeling har oppnådd, og hvorfor mål eventuelt ikke er oppnådd. Debattfasen kan i denne sammenhengen forstås på to måter. Den kan både skje i etterkant av at en oppgave er utført, eller utgjøre en del av den politiske oppfølgingen av administrasjonen underveis i iverksettingsprosessen.

Innad i administrasjonen i Oslo skjer det jevnlig diskusjoner og debatter mellom etatene og byrådsavdelingene, det kan handle om de ulike målene som foreslås av byrådsavdelingen: *Da kommer vi jo med forslag, og sier at vi ikke synes at dette ikke er så viktig, og kanskje ikke oppmerksomheten rundt det og det og det. Og noe får vi gjennomslag for, og andre ting så, så er de bare opptatt av det, å få den type vedtak igjennom* (Administrasjon 1, Oslo).

I Oslo praktiseres det spørretime før hvert bystyremøte og før hvert komitemøte i bystyret. Begge informantene som er politikere i bystyret trekker frem spørretimene som en viktig arena for å diskutere byrådets oppfølging av administrasjonen. På den måten kan bystyrepolitikerne, da særlig tilhørende opposisjonsparti stille spørsmål til de ulike fagbyrådene, som han eller hun må svare på. Disse spørsmålene er typisk til å handle om iverksetting av politiske vedtak. Dette med spørretime har blitt en sedvane som informantene sier, og ordningen er ikke er lovfestet i noe reglement. I tillegg kan spørretimen brukes til å følge opp vedtak som er underveis i iverksettingen og gjennomføringen, hvis komiteen lurer på hvordan gjennomføringen ligger an:

[...] Men så er det jo gjerne sånn at hvis noe tar veldig lang tid for eksempel, så finner jo gjerne komiteen på å stille spørsmål. Og så har vi jo det som på en måte er oppfølgingsmekanismen og rutinen er jo to ting, det ene er at vi har jevnlig gjennomgang av det som heter vedtak og flertallsmerknader, hvor vi ber byrådet om en status på det vi har vedtatt, og så får vi en tilbakemelding på det. Så kan vi enten si oss fornøyde med den tilbakemeldingen, eller be om noe mer på bakgrunn av det. Og så er det selvfølgelig gjennom

byrådets årsberetning, at vi også der følger med på det som gjøres (Politiker 2, posisjon Oslo).

Begge informantene fra bystyret trekker frem at hvis byråden trenger å forhøre seg med kommunaldirektøren eller en etatssjef for å svare på spørsmålet i bystyremøtet, kan byråden gå bort til kommunaldirektør eller etatssjef som er tilstede som publikum, og forhøre seg med dem for å svare på spørsmålet. Det er bare byråden i person som kan svare politikerne i et bystyremøte. I komitemøtene til de ulike fagkomiteene har etatsleder eller kommunaldirektør mulighet til å svare, men bare hvis byråden personlig ber administrasjonen om å gjøre det.

Begge bystyrepolitikerne som er informanter i undersøkelsen trekker også frem at oppfølging av flertallsmerknader og mindretallsmerknader er en viktig del av komiteens oppfølging av byrådet: *I merknadene vil det stå mer detaljert hva som er intensjonen, hva vi ønsker å oppnå [...] Når vedtaket er fattet så er det jo byrådets ansvar å implementere, og da er det jo opp til byråden å instruere sin etat, eller sin administrasjon i hvordan det skal iverksettes* (Politiker 1, opposisjon Oslo). Den andre informanten tilhører et posisjonsparti, og nevner bare flertallsmerknadene som sentrale i komiteens arbeid med oppfølgingen av byrådet.

Debatt kan også forstås til å være diskusjonen i etterkant av at årsberetningene til ulike etater og byrådsavdelinger er lagt frem for komiteene i bystyret. Her trekker så å si alle informantene både i administrasjonen og politikerne frem at det er den ansvarlige byråden som skal svare politikerne. Alternativt, be kommunaldirektører eller etatsdirektører om å svare på hvorfor de har handlet slik og slik i komitemøtene. Hvis et mål som stod i byrådsavdelingens tildelingsbrev til etaten ikke blir nådd, vil gjerne politikerne ha en forklaring på hvorfor målet ikke ble nådd. En informant i administrasjonen mener at det ofte kan være prosjekter som drar ut i tid, at prosessene har tatt mer tid enn det man så for seg da målet ble satt (Administrasjon 1, Oslo). Samme informant påpeker at slike forklaringer tenderer til å bli akseptert blant politikerne i posisjon, så lenge man informerer løpende om at de tidsmessig ikke kommer i mål med oppgaven.

Bedømming

Bedømmelsesfasen handler om en vurdering av hvorvidt man under debattfasen i ansvarsutkrevingen har kartlagt at noe har gått galt. Informantene i undersøkelsen trekker

frem at sanksjoner kan være vanlig i det parlamentariske systemet i Oslo hvis måloppnåelsen ikke er nådd, eller at byråden ikke har meldt ifra om at oppgaven drar ut i tid. I tillegg kan byrådet sanksjoneres hvis resultatene avviker fra de faktiske målene. En informant poengterer at hvis for eksempel en byråd har holdt tilbake informasjon, og har fått spørsmålet om det er noe han eller hun vil informere om til bystyrekomiteen og sier nei, men det kort tid etter kommer frem at det er noe alvorlig på gang eller har skjedd, så er det alvorlig fordi da har ikke den som er ansvarliggjort valgt å informere (Politiker 1, opposisjon Oslo). Da kan det lettere få konsekvenser for byråden. En annen informant fra administrasjonen poengterer at så lenge man informerer om at oppgaven tar lengre tid enn forventet, så har man mer på det rene enn om man ikke informerte. Det er kun det å ikke informere om at prosessen drar ut i tid som er ansett å svekke tilliten bystyret har til byrådet, slik denne etatslederen ser det (Administrasjon 1, Oslo). Med andre ord er det å informere tilstrekkelig en sentral faktor som påvirker debatt og bedømming, som informantene mener er viktig.

Alle informantene i undersøkelsen trekker frem at fordi Oslo har parlamentarisk styringsmodell med byråden som øverste ansvarlige i administrasjonen, er det byrådet som holdes ansvarlig for de ulike måloppnåelsene i administrasjonen. Hvis noe går galt i Oslos administrasjon er det byrådet som holdes ansvarlig. Det medfører at i ytterste konsekvens kan opposisjonen formelt fremme mistillit til byrådet, som kan føre til at byrådet må gå av. [...] *det er jo mistillit i så fall som er på en måte sanksjonsmåten for et bystyreflertall overfor byrådet egentlig* (Politiker 2, posisjon Oslo). Byrådet er avhengig av tillit fra bystyret for å kunne fungere som utøvende makt i denne sammenhengen.

Formelle sanksjoner politikerne kan bruke på administrasjonen er kritikk av litt ulik grad. I tillegg kan saker ende opp til behandling i kommunerevisjonen eller kontrollutvalget hvis det viser seg at det er behov for å sende saker dit. En informant trekker frem at opposisjonen kan gi kritikk ved å lage merknader til årsberetningen til byrådet (Politiker 2, posisjon Oslo).

5.3.2 Ansvarsutkrevingsrelasjoner

Administrasjonens perspektiv

Den *interne* ansvarsutkrevingsrelasjonen er relasjonen mellom etatene og byrådsavdelingen og byrådet. Informantene i administrasjonen i Oslo opplever den som hierarkisk ved at det er klart og tydelig hvem som har ansvar for hva. Som en etatsleder trekker frem som svaret på

spørsmålet om hvor mye direkte kontakt de har med politikerne: [...] vi møter jo normalt administrasjonen vi da. Når vi forholder oss til politisk nivå i kommunen så er jo det via en byrådsavdeling [...] Det blir jo nesten på samme måte som i et departement da, vi møter ikke statsråden, men vi møter administrasjonen (Administrasjon 1, Oslo). Siden byråden holdes ansvarlig for alt administrasjonen i hans eller hennes byrådsavdeling foretar seg, er behovet stort for hierarkisk kontroll over det som blir gjort. Informantene opplevde å stå til ansvar for det politiske nivået gjennom at byråden og kommunaldirektøren følger opp de politiske vedtakene som er gjort i bystyret eller byrådet. På spørsmålet om det kan være faglig uenighet mellom administrasjonen og politikerne svarte en informant: *Det at det er ulike synspunkter mellom en etat og en politiker, det hører med, det er jo hverdagskost. Ellers så hadde vi jo ikke trengt politikk, da kunne etatene bare styrt byen av seg selv. Det er jo for at du skal kunne stå til ansvar for valg overfor flertallet i bystyret, og da vil noen vurderinger være annerledes enn om du ikke hadde hatt det ansvaret* (Administrasjon 3, Oslo). Videre påpeker informanten at det ikke er store uenigheter eller konflikter, men at noe uenighet er viktig for å skape gode beslutningsgrunnlag: *Det er der meninger brytes at ulike hensyn må veies mot hverandre* (Administrasjon 3, Oslo).

Innad i byrådsavdelingen må kommunaldirektøren og de ulike etatsdirektørene ofte ta en vurdering av hvorvidt de er innenfor gjeldende politikk eller ikke, og hvis det er usikkerhet knyttet til dette så må de sjekke det med byråden for sitt fagområde. Som en informant sa: [...] flesteparten av avgjørelsene tas jo de facto uten at byråden nødvendigvis er inne og sier ja eller nei. Men da er det vårt ansvar, for i et parlamentarisk styringssystem så må vi være helt trygge på at det er enten innenfor klart delegerte fullmakter, eller innenfor det byråden og byrådet vil akseptere og stå innenfor (Administrasjon 3, Oslo).

Videre, på oppfølgingsspørsmålet om hvor grensen mellom politikk og administrativ autonomi går svarte samme informant: *Det er veldig ofte en skjønnsvurdering. Vi må vite hva som er innenfor gjeldende politikk da, og så lenge vi holder oss innenfor det så kan vi gjøre mye på egenhånd. Men om vi går utenfor det så må vi sjekke av, ellers vil ikke byråden ha tillit til administrasjonen.* (Administrasjon 3, Oslo).

Informantene i administrasjonen opplever ikke at de står i en nær ansvarsrelasjon til bystyret, fordi avstanden oppleves som lang mellom etat og bystyret. To av informantene opplever heller at de jobber opp mot byrådsavdelingen. Som en leder i en etat sier [...] *når vi har skrevet et forslag til en strategi så skal det bli byrådssak, da har vi mye dialog med*

byrådsavdelingen, som sitter og forbereder byrådssaken ikke sant. Og har oppfølgingsspørsmål til hva vi har skrevet og sånn. Så da har vi en del møter og kontakt med administrasjonen primært da (Administrasjon 2, Oslo). Byrådet er i midten mellom etatene og bystyret, og det er byrådet som er ansvarlig for gjennomføringen av sin politikk. Som samme informant sa om det å stå til ansvar for politikerne: Vi er jo en fagbedrift på en måte, eller et direktorat. Men så, vi er jo også et politisk instrument, selv om vi ikke er politikere og sånn så... vi prøver å svare faglig på det vi kan stå for faglig. Og ikke mene som mye om akkurat utøvende politikk, for det er ikke vårt ansvar egentlig (Administrasjon 2 Oslo). Det er alltid byrådet etatene rapporterer til, og sjelden eller aldri til bystyret utover budsjettreporteringen og årsmeldingen. Det er heller aldri administrasjonen som svarer i bystyremøtene, mens administrasjonen får kun være tilskuere: Vi kan ikke ta ordet i bystyret, kan ikke engang gå på teppet i bystyresalen, vi sitter på siden og følger med (Administrasjon 3, Oslo). Informantene i administrasjonen trekker frem at i fagkomiteene kan kommunalsjef eller etatsdirektører svare på spørsmål, men bare når byråden ber dem om å svare. Hvis politikere har spørsmål så kan administrasjonen svare, men da er det administrasjonen som svarer på vegne av byråden, som formelt godkjenner og signerer svaret.

Når det gjelder administrasjonen i Oslo og deres opplevde ansvarsrelasjon til innbyggere, media og næringsliv, kan byrådsavdelingen eller etatene svare på henvendelser om rent praktiske ting, så lenge det ikke er politisk: *Så lenge det dreier seg om normal eller vedtatt gjeldende politikk, så kan vi håndtere det. Men med en gang det går over på den politiske arenaen, så overlater vi det til byråden (Administrasjon 3, Oslo).* Når det gjelder etatsnivå har mange etater i Oslo som mottar mange henvendelser egne serviceavdelinger der de besvarer henvendelser fra innbyggerne. Måten disse kan evalueres på kan typisk være kundetilfredshetsmålinger, eller lignende. Informantene i informanten kjenner seg forpliktet til å svare på henvendelser fra media, næringsliv og innbyggere, og så lenge det ikke er politikk kjenner de seg forpliktet til å svare.

Politikernes perspektiv

Informantene i denne undersøkelsen er bystyreprerentanter og derfor er ikke byrådets perspektiv på administrasjonens ansvarsrelasjoner med. Utad kjenner bystyrepolitikere bare til byrådet og de ulike fagbyrådene. Bystyrepolitikere opplever derfor at de befinner seg i en *ekstern* ansvarsutkrevingsrelasjon til administrasjonen.

Bystyrepolitikerne har kontakt med administrasjonen i komiteene, men der går også alt via byråden. [...] i bystyret så kjenner vi bare byråden, vi har ikke noe relasjon til kommunaldirektør eller etatsdirektør egentlig (Politiker 1, opposisjon Oslo). Samme informant opplever administrasjonen i Oslo som svært lojal til det styrende flertallet: [...] Jeg opplever jo administrasjonen og kommunaldirektøren som veldig lojale til det politiske flertallet. Og lojalt utfører det politiske flertallets vilje. Og dermed for så vidt bystyreflertallet sin vilje. Men det er klart, som opposisjonspolitiker så kan det jo være litt mer frustrerende (Politiker 1, opposisjon Oslo). En annen informant oppsummerte administrasjonens mandat på følgende måte: Ja, de skal jo levere på det bystyret har vedtatt på den ene siden, og så skal de jo innstille til byrådet som så skal innstille til bystyret, og sørge for selvfølgelig at de overordnede målene er ivaretatt i de enkelte sakene da (Politiker 2, posisjon Oslo). Samme informant mente det var tydelige og ryddige ansvarsforhold, noe den andre informanten var enig i.

Når det gjelder å stå til ansvar for innbyggerne sier den ene informanten:

Jeg tror jo for så vidt at alle som jobber eller har tillitsverv i Oslo kommune føler et ansvar overfor innbyggerne, men i den parlamentariske modellen så er det jo byråden som står til ansvar, og ikke administrasjonen. Så det kan jo hende at den modellen gjør at man som administrasjon, hvis det blåser litt, så dekker man seg litt til bak en byråd. Nei, men i all hovedsak så opplever jeg det at man føler et ansvar overfor innbyggerne, også i administrasjonen i Oslo (Politiker 1, opposisjon Oslo).

Tilsvarende svar om det å stå til ansvar for innbyggerne hadde den andre politiker i undersøkelsen, men sa samtidig at det var litt å gå på når det gjelder å involvere innbyggerne i oppstartsfasen i enkelte saker administrasjonen håndterer, slik at innbyggernes synspunkter blir ivaretatt hele veien i beslutningsprosessen: *Det vi ofte ser er at innbyggerne opplever at de på en måte kommer for sent til bordet, og når det allerede er bestemt hva menyen er, så er det ikke nødvendigvis så veldig enkelt å skulle si at vi vil ha en helt annen rett da [...]* (Politiker 2, posisjon Oslo).

Når det gjelder å stå til ansvar for næringslivet svarte en av informantene: *det synes jeg det er svakheter i. Men om det er på grunn av det politiske flertallet eller om det er på grunn av administrasjonen, det er det litt vanskelig å si.* (Politiker 1, opposisjon Oslo). Videre påpekte informanten at det særlig gjaldt gjennomføringen av politiske vedtak som treffer næringslivet

hardt, og kanskje hardere enn strengt tatt nødvendig, for eksempel gjennomføring av bilfrie gater som rammer handelsstanden hardt. Den andre politikeren som er informant påpekte at det er vanskelig å si noe om hvordan administrasjonen står til ansvar for næringslivet, men at *det er nok noen utfordringer da, særlig knyttet til det som handler om forutsigbarhet og effektivitet* (Politiker 2, posisjon Oslo).

5.3.3 Når skjer ansvarsutkrevingen?

Videre har jeg spurt informantene om på hvilke måter de følger opp ex post og ex ante-mekanismer. I denne sammenhengen handler *Ex ante* om utformingen av styringsdokumenter med konkrete mål og ulike målsettinger for hva administrasjonen skal oppnå. Målene er forventningene til hva de ulike etatene skal gjennomføre og oppnå, og er knyttet opp mot de politiske vedtakene som implementeres og iverksettes. Utforming av mål og utarbeidelsen av dem skjer i tett samarbeid mellom etatene og byrådsavdelingene, og en informant sa dette om utarbeiding av mål: *For det her er jo en sportsgren som foregår med jevne mellomrom, for å se på om du har satt gode mål, og da skjer det i tett samarbeid med etatene* (Administrasjon 3, Oslo).

Målene kan deles inn i to, her er det både langsiktige og kortsiktige planer. Alle informantene trekker frem at de langsiktige målene de jobber etter er kommuneplanen, som sammen med byrådserklæringen legger føringer for prosjekter som skal gå over flere år, ofte en fireårig tidshorisont. Den vesentlige forskjellen mellom disse styringsdokumentene er som de fleste informantene påpeker at kommuneplanen behandles og vedtas i bystyret der alle de politiske partiene i bystyret er med, mens byrådserklæringen legger føringer for hva de ulike samarbeidspartiene i byrådet ønsker å oppnå i sin periode i byrådet. Om det å forholde seg til byrådserklæringen sa en informant fra en etat følgende:

[...] Noe av det første jeg gjorde når det ble et skifte, det var jo å lese byrådserklæringen. Og der ligger egentlig bestillingen din for hva som skal skje de neste fire årene. Det ligger ganske tydelig, for det er det de skal levere på. Det er det som på en måte også journalister og andre vil sjekk, sjekk, sjekk, det har du ikke levert, det har du ikke levert ikke sant (Administrasjon 2, Oslo).

De kortsiktige målene er de denne undersøkelsen har lagt størst fokus på, fordi det er her ansvarsutkrevingen skjer hyppigst. Alle informantene trekker frem at det typisk er

årsbudsjettet som setter de økonomiske rammene, og de årlige tildelingsbrevene fra byrådsavdelingene og til de underliggende etatene som setter klare mål og indikatorer. *De store strømmene går gjennom budsjett og tildelingsbrev. Så har vi en haug med enkeltsaker eller småsaker, det kan jo variere fra område til område, om det går politikk i sakene, for å si det sånn* (Administrasjon 3, Oslo).

Ex post kan forstås som fasen i etterkant av ansvarsutkrevingsprosessen. Dette kan oversettes i denne sammenhengen til å være perioden etter at eventuelle sanksjoner er iverksatt, som en konsekvens av ansvarsutkrevingen. Det kan som et par av informantene trekker frem, er at de følger med på granskninger av rapporter, for eksempel gjennom at kommunerevisjonen eller kontrollutvalget undersøker hva som gikk galt. På den måten kan de arbeide med tiltak som gjør at en unngår at ting går galt igjen. Det er med andre ord et element av granskning og læring av eventuelle feil, og hvordan resultatene av det administrasjonen har gjort kan påvirke målformuleringen slik at målene som settes blir mer oppnåelige. En bystyrepolitiker sa følgende: *Det er jo ofte sånn at målbilde og resultater ikke er hundre prosent samsvarende da, og da blir det jo en diskusjon om forholdet mellom dem. Og så er det jo på mange måter, vi¹ er jo veldig konkrete da, i og med at vi vedtar og regulerer noe, og så kan vi reise og se om det har blitt regulert.* (Politiker 2, posisjon Oslo).

I undersøkelsen ble det stilt et spørsmål til informantene om hvorvidt de opplevde om det var mest fokus på mål eller resultater slik de så det i sin rolle. Svarene var i stor grad betinget av hvilken rolle informantene har. En informant i administrasjonen sa følgende om det å formulere mål: *Å bryte ned ganske overordnede politiske mål til operative mål for etatene og med en måte å måle resultatene på som gir mening... Så om det er mest fokus på mål eller mest fokus på resultater, det er egentlig sammenhengen mellom mål og resultater som er der vi må jobbe mye. Du må ha en slags kausalmodell i hodet når du setter opp mål, og setter opp hvilke resultater du skal måle det mot, og det er komplisert* (Administrasjon 3, Oslo). En annen informant fra administrasjonen sa følgende: *Jeg mener at det er veldig tiltak- og resultatorientert da, og kanskje ikke like mye mål [...]* (Administrasjon 1, Oslo). Den tredje informanten fra administrasjonen sa følgende: *Nei, altså politisk ledelse er jo bare interessert i resultatene. De setter noen mål ja, men det er klart at når målene er satt så er det jo resultatene som teller* (Administrasjon 2, Oslo).

¹ Henger sammen med bystyrekomiteens rolle.

Blant politikerne sa en annen informant følgende: *Mest fokus på mål fra bystyresiden. Fra byrådssiden er det nok mer fokus også på resultater, fordi de har ansvar for oppfølgingen. Ja, men så kan du jo si at med revisjonen og med årsrapportene så brukes det jo mye tid på resultater og for så vidt da, Men det er nok først og fremst fokus på mål ja* (Politiker 1, opposisjon, Oslo).

5.4 Hva karakteriserer ansvarsutkrevingen i Trondheim?

5.4.1 Ansvarsutkreivingsprosessen

Informasjon

Som tidligere nevnt handler informasjonsfasen i en ansvarsutkreivingsprosess om å informere om hva som er gjort, atferd eller en spesifikk handling. Informantene i undersøkelsen trekker frem at selve informeringen om hva som er gjort skjer ved at administrasjonen rapporterer på mål- og resultatoppgåelsen i HØP. Denne fremleggelsen skjer gjennom rådmannens årlige rapportering til bystyret. I tillegg har rådmannen en vedtaksliste som to ganger årlig legges frem for politikerne, hvor rådmannen informerer om hva som ikke har blitt gjort, delvis gjort og hvorfor noe eventuelt drar ut i tid.

Den ene av informantene fra administrasjonen (Administrasjon 2) oppfattet at det var en jevn fordeling av sakene som politikerne ønsker og bestiller og sakene som rådmannen og administrasjonen fremmer, og ønsker et politisk vedtak på. Rådmannen har også orienteringer i forkant av større saker, som så legges frem for politikerne. På spørsmålet om de politiske vedtakene er tydelige nok, mener den samme informanten det. Vedkommende sa at hvis det kom noen muntlige politiske vedtak der og da, så pleier administrasjonen eller rådmannen å be om å få en ytterligere skriftlig presisering. En annen informant fra administrasjonen hadde en annerledes oppfatning: *vi har kanskje 3-4 politiske saker i løpet av året, så vi produserer egentlig lite politiske saker* (Administrasjon 1 Trondheim). Tilsvarende svarte den tredje informanten fra administrasjonen. Flertallet av informantene i undersøkelsen mener at de ikke så ofte løfter saker opp på politisk nivå.

På spørsmålet om administrasjonen informerer underveis til politikerne om hva som blir gjort, svarte en informant som er enhetsleder: *Nei. Altså, jeg regner med at de hadde bedt om det hvis de mente at de ville ha det, men vi prøver å være på forskudd [...] Hvis de begynner å*

etterlyse noe, det er jo gjerne greit at de kan be oss om å oppdatere på praksisen sånn og sånn, og det vil de nok selvfølgelig men... Jeg prøver å være såpass på at jeg selv har vært der, før dem begynner å etterlyse ting (Administrasjon 3, Trondheim).

En avdelingsleder sa dette om å legge frem saker for politikerne:

Politiske saker er en kunst, det kan ikke være for langt, og det kan ikke være for komplekst. Men du skal også få med alle nyansene i en problemstilling, så det er utfordring å få det der ... ja, så enkelt, så detaljert og så bra at de faktisk skjønner hva de skal vedta, eller ta stilling til. (Administrasjon 1, Trondheim). I tillegg fortalte samme informant at det ofte er viktig for enheten å legge frem forskjellige alternativer og priser, slik at politikerne kan bestemme hva som skal prioriteres, særlig siden det også er politikerne som vedtar budsjettet. Når det gjelder hvilke saker som initieres politisk eller administrativt, hadde samme informant følgende å si: *Det tror jeg er sånn, hvert fall innenfor mitt område er sånn, det er nok et område der de elsker å komme med forslag fra hofta fra politikerne. Det ene er sånn interpellasjon, eller et spørsmål i formannskapet eller noe sånt. Og så klasker de på med et vedtak i full fart, vi vil ha det sånn. Så det er kanskje litt mer sånn enn vi, vi presenterer 3-4 saker i løpet av et år, så det er ikke så mange ting (Administrasjon 1, Trondheim).*

Politikerne i denne undersøkelsen hadde et varierende syn på informasjonsflyten mellom rådmannen og formannskapet eller bystyret. Med unntak av årsmeldingen informerer Rådmannen kun om det som ikke har blitt gjort. Terskelen for å stille spørsmål til rådmannen eller en av kommunaldirektørene er ifølge en av informantene lav: *[...] i formannskapet når vi stiller spørsmål så sier vi «kan rådmannen svare på?» Og da stiller vi spørsmål til kommunaldirektøren, som da faktisk kommer og setter seg på den plassen under møtet og er rådmann (Politiker 2, posisjon Trondheim).* En annen informant svarte følgende på spørsmålet om politikerne får tilstrekkelig med informasjon fra administrasjonen: *På en god dag så. (Politiker 3, posisjon Trondheim).* Videre forklarte samme informant det slik:

[...] der ofte forholdet mellom politikk og administrasjon blir vanskelig, så er det når politisk ledelse føler at de ikke er tilstrekkelig informert. [...] vi skal ikke gå under rådmannsnivået, vi er avhengige av å feste lit til den informasjonen vi får av rådmannen, vi må legge det til grunn. Det betyr også at det er litt mye instruksjonsmakt i de sakene der, det ligger definisjonsmakt i hva som blir belyst, og hva som ikke blir belyst. (Politiker 3, posisjon Trondheim). På oppfølgingsspørsmålet om hvorfor informanten tror det er slik, svarte samme

informant at det er sannsynligvis en blanding av at veldig mye informasjon skal frem, saksfremlegget skal være kort nok til at det er lesbart og håndterbart, men nok til å være beslutningsgrunnlag. En annen politiker mente at de mottar alt for mye informasjon fra administrasjonen, og at det er vanskelig for komitemedlemmene å ha oversikt over innstillingene som kommer: *Vi har egentlig ønsket oss litt mer korte og konkrete saksfremlegg fra rådmannen, der du kanskje på to A4-sider kunne ha argumentert på hvorfor innstillingen er sann eller ikke sann* (Politiker 1, opposisjon Trondheim). Det samme mener en annen informant fra politikken, at *[...] vi har jo så ufattelig mange sakspapirer hver eneste uke, at vi har mer enn nok med å ta unna det vi skal ta på tirsdagen². Så selv om vi har hatt tilgang til det og lest store rapporter om detaljreguleringer, som sendes ut på høring, så rekker vi det ikke* (Politiker 2, posisjon Trondheim).

Debatt

Den teoretiske forståelsen av debattfasen handler om at aktøren eller agenten som har oppdraget fra forumet eller prinsipalen må svare for det som har blitt gjennomført. Debattfasen forstås i denne sammenhengen som fasen der administrasjonen legger frem sine oppnådde mål- og resultater, og politikerne så spør om innholdet og måloppnåelsen i det som er gjennomført. I likhet med debatt-fasen i Oslo velger jeg her å utvide debatt-fasen til å også handle om den politiske oppfølgingen av administrasjonen underveis i iverksettingsfasen, fordi politikerne har mulighet til å stille spørsmål underveis til administrasjonen i gjennomføringen.

I Trondheim er det vanlige at politikerne stiller spørsmål til rådmannen om de lurer på hvor et vedtak blir av. Rådmannen informerer ikke aktivt om at nå er det og det tiltaket gjennomført løpende igjennom året. Rådmannen informerer bare om hva som ikke har blitt gjennomført på sin vedtaksoppfølgingsliste, som fremmes for bystyret og formannskapet to ganger i året. En av informantene som er leder av en enhet i Trondheim mente at det er mye fokus på mål fra politikerne, men ikke nødvendigvis så mye fokus på det som faktisk blir gjennomført i vedkommende enhet: *[...] ... Jeg får jo liksom, den er jo til tilbakemelding en gang i året den årsrapporten da, enten i mai eller juni, og den klubbes jo som regel bare igjennom. Det er jo det, og det er jo litt synd, fordi det er mye interessant informasjon, og det er faktisk et stort*

² Formannskapsmøtene i Trondheim holdes tre tirsdager i måneden. I ukene det er bystyremøte faller formannskapsmøtet bort. Kilde: <https://www.trondheim.kommune.no/tema/politikk-og-planer/Politikk/> (25.04.19)

stykke arbeid. Sånn at det burde ha vært mulighet til å få til litt politiske diskusjoner eller debatter (Administrasjon 3, Trondheim). Informanten mener med andre ord at det er for lite diskusjon rundt hva som har blitt utført i informantens enhet. En annen informant trekker frem at enheten gjennom rådmannen rapporterer og legger frem hva de har gjort årlig til bystyret, men at [...] *det går sammen med alt det andre, så om de får det med seg, det er jeg alltid usikker på* (Administrasjon 1, Trondheim).

Ettersom politikerne ikke informeres om hva rådmannen har gjort foruten om årsrapporten, legger informantene som er politikere i undersøkelsen mest vekt på deres mulighet til å følge opp rådmannens vedtaksliste, og til å stille spørsmål om hvorfor det og det ikke har blitt gjort. I tillegg har rådmannen en generell plikt til å informere om vedtak som ikke blir gjennomført: [...] *nå skal jo rådmannen informere oss om et vedtak ikke blir gjennomført da. Rådmannens informasjonsplikt er jo egentlig å komme og fortelle oss, dette her gjorde jeg i går. Det vedtaket vi har fattet er ugjennomførbart, forsinket eller det her går ikke eller noe sånt. Da kommer ofte rådmannen tilbake på egenhånd men det er... det skjer jo at vedtak vi fatter ikke blir gjennomført* (Politiker 3, posisjon Trondheim). En annen informant fortalte at rådmannen er flink til å legge frem saker for formannskapet, og forklarte at det kanskje til og med er oftere at rådmannen legger frem saker enn at det er politikerne som etterspør saker: *Det er kanskje oftere at rådmannen selv kommer, og sier at «hør nå her, de vedtakene som gjelder for denne saken får vi ikke til å gjennomføre, så vi anbefaler at det gjøres på nytt og ser sånn og sånn ut»* (Politiker 4 opposisjon, Trondheim). På den måten kan rådmannen diskutere seg frem til endringer som resulterer i at vedtak kan gjennomføres.

Bedømming

Bedømmelsesfasen handler som tidligere nevnt om hvorvidt aktøren som har handlet skal ilegges sanksjoner eller ikke, for det aktøren har gjort. I Trondheim er det mulig for politikere å uttrykke misnøye ved rådmannens arbeid, hvis de mener at rådmannen har gjort noe som ikke er godt nok etter de politiske forventningene. Da har det gjerne vært en diskusjon og debatt i forkant, der politikerne mener at rådmannen ikke har gjort en god nok jobb, eller at oppfølgingen ikke har vært god nok.

Administrasjonens oppfatning av hvordan politikerne ilegges sanksjoner varierer sterkt etter hvilken rolle informantene har, og hvilket tjenesteområde de jobber med innenfor byutvikling- og bymiljø. Svarene er derfor her varierende ut i fra hvilken rolle og enhet

informanten tilhører. Den ene informanten i administrasjonen hadde følgende svar på de politiske sakene om rådmannens budsjettreportering til politikerne: *Stort sett så får du kjeft om du bruker for mye penger, og så får du kjeft om du bruker for lite penger* (Administrasjon 1, Trondheim). Videre sier samme informant at de svært sjelden får ros men [...] *hvis vi ikke hører noe, så er det sikkert bra.*

En annen informant sier dette om bedømmingen: *... det har vært kritikk i bystyret av og til, det har vært saker hvor vi har kommet tilbake og ser at de kostnadsanslagene vi har gjort på en sak ikke holder mål, og vi ber om mer penger [...]* (Administrasjon 2, Trondheim). Med andre ord kan pengebruk og kostnadsanslag være typiske saker som fører til at administrasjonens arbeid kritiseres. En tredje enhetsleder mener at det egentlig ikke er kritikk de får av politikerne, men heller at det handler om ulike perspektiver på ulike prioriteringer: [...] *det er mer som at de ønsker å legge vekt på noe annet, eller at «her synes vi ikke at det hensynet får god nok plass».* Det er nok heller det (Administrasjon 3, Trondheim).

En av sanksjonsmulighetene politikere har mulighet til å bruke, er å fremme vedtak om ønsket atferd hos rådmannen, hvis rådmannen ikke har fulgt opp politiske vedtak. *Det hender jo at vi fatter nye vedtak da, om at vi viser til den og den saken, og viser til at det blir gjerne gjort snarest da, men også med tidsfrister da, hvis vi mener at det trengs* (Politiker 4, opposisjon Trondheim). Tilsvarende oppfatning har en annen informant som sier er at ikke heldig at politikere detaljstyrer administrasjonen, men at det har hendt at politikerne må tvinge frem styrende vedtak:

Klart at hvis det ikke skjer noe, så kan det komme ganske skarpe utspill, og endelig form av uttalelser fra talerstolen eller i form av vedtak som er mer i form av styrende da. Og det er klart at hvis det da ikke følges opp, for det er klart, vi skal ikke være for langt ned i materien. Vedtak bør jo være en retning mer overordna. Men det er jo noen ganger rådmannen ikke tar signalene da. (Politiker 2, posisjon Trondheim)

Den sterkeste formen for sanksjon er at politikerne uttrykker og vedtar sterk mistillit til administrasjonen. Dette gjelder ikke nødvendigvis i bymiljø og byutviklingsfeltet, men mer på et generelt nivå i kommunen:

Det har jo vært tilfeller der det har gått så langt at det ikke har vært tillit da. Og hvis en kommunaldirektør ikke har tillit til det politiske nivået, til formannskapet da eller bystyret, og

det går så langt at det uttrykkes, så tar kommunaldirektøren hatten sin og går, altså. Men det har vel aldri skjedd at kommunaldirektør eller rådmann får sparken, men det er klart umulig for dem å leve i en situasjon hvor de ikke har tillit. Så terskelen for å ta hatten son og gå, den er ganske lav (Politiker 2, posisjon Trondheim).

Et funn som alle informantene som er politikere i Trondheim nevnte, er at de mener det er for lett å gi rådmannen skylda for det som går galt, uavhengig av om det er dårlig politisk håndverk som er årsaken til at det gikk galt. *For i det er i prinsippet så fatter vi jo vedtak, men vedtakene skal følges opp og iverksettes av rådmannen. Men når det skjer en skandale eller noe går galt, så er det rådmannen som blir sittende med svarteper og ikke politikerne (Politiker 3, posisjon Trondheim).* Som informanten videre påpeker er rådmannen ikke på valg, og siden formannskapet består av medlemmer fra posisjon og opposisjon: *Det blir vanskelig å holde politisk ledelse ansvarlig, og rådmannen er ikke på valg, og da pulveriseres ansvarsfordelingen veldig (Politiker 3, posisjon Trondheim).* I tillegg mener alle informantene i utvalget at politikerne tar æren for at ting går bra: *Jeg har inntrykk av at styrende flertall er flinke til å stå frem når det er noe positivt, og så er det lett å sende rådmannen i krigen når det er noe negativt (Politiker 1, opposisjon Trondheim).* En annen informant var helt enig: *[...] jeg synes rådmannen for ofte må stå til ansvar for politiske vedtak (Politiker 4, opposisjon Trondheim).*

En annen informant oppsummerer utfordringen med å plassere ansvar i formannschaftsmodellen i Trondheim, ved å trekke frem at det som ligger i rådmannens styringsområde kan være krevende saker og oppgaver, og at det er lett for politikerne å skyldte på rådmannen, fremfor å selv stå ansvarlig for innbyggerne: *Ok, men hvem er innbyggerne som holdes ansvarlig for det? For innbyggerne, ja da kan du si at hvis da politikerne ikke har hørt om det her, så er de på en måte feilfri, sånn sett i forhold til det. Men hvem er det innbyggerne skal holde ansvarlig da? De kan ikke stemme på rådmannen (Politiker 3, posisjon Trondheim).* I tillegg trekker informanten frem at det er mye som foregår uten politiske vedtak, og saker som politikerne ikke har blitt informert om, gjør det vanskelig å holde politikerne ansvarlig for: *[...] det eksisterer et slags embetsmannsvelde i praksis da, ikke sant, som er helt friskjært fra muligheten for velgerne til å uttrykke sine preferanser, eller raseri da på det der (Politiker 3, posisjon Trondheim).* Videre trekker informanten frem at politikere kan skyldte på rådmannen ved å si at de ikke er tilstrekkelig informert om kostnadssprekker eller lignende, og at det er få muligheter for innbyggerne å ilegge

sanksjoner for det rådmannen gjør, siden politikerne bare skylder på rådmannen: *Da er det eventuelt at politikerne må avsette rådmannen, som er et veldig dramatisk skritt. [...] Det er ganske krevende å ansvarliggjøre i formannskapsmodellen, det tror jeg det er* (Politiker 3, posisjon Trondheim).

5.4.2 Ansvarsutkrevingsrelasjoner

Administrasjonens perspektiv

Den *interne* ansvarsutkrevingsrelasjonen i administrasjonen går mellom enhetene og rådmannen som øverste leder. Alle informantene i administrasjonen i Trondheim kommune oppfattet at de stod i et ansvarsforhold til hverandre internt innad i administrasjonen, og eksternt til politikerne, publikum, media og næringslivet i ulik grad. I tillegg opplever informantene i administrasjonen et tydelig hierarki innad i administrasjonen, opp mot rådmannen eller kommunaldirektøren som øverste leder. *Ja, det er han som trykker ok, om det er en sak som skal bestemmes så er det han som står som underskriver på alle sakene* (Administrasjon 1, Trondheim).

Alle informantene i administrasjonen opplevde å stå til ansvar for politikerne gjennom at rådmannen eller kommunaldirektøren følger opp de politiske vedtakene som er gjort, og opplever at de har ansvar med å legge frem grundige saksfremlegg slik at det er opp til politikerne å fatte vedtak. En informant sa det slik om å stå til ansvar for politikerne: *Jeg føler veldig at de fortjener å få ryddige, gode beslutningsgrunnlag da. Det må jeg si, og dem har jo en annen rolle enn oss, det har jeg skjønt og akseptert. Det betyr jo at jeg hører ikke, jeg skreller jo bort retorikken når de snakker, for jeg forstår jo at de snakker for et publikum som ikke nødvendigvis er meg. Men jeg prøver å hente ut hva jeg kan ta med meg videre* (Administrasjon 3 Trondheim). Derfor oppleves ansvarsutkrevingsrelasjonen mellom administrasjonen og politikerne som mindre nær. Informantene som jobber i de ulike enhetene jeg har intervjuet har ikke personlig kontakt med politikerne, for det er det kun rådmannen eller kommunaldirektøren som har. Men enhetsledere svarer på skriftlige spørsmål som går via kommunaldirektøren, og er av og til tilstede som publikum på politiske møter som angår deres enhet. Så det å gi best mulige faglige vurderinger og tilrettelegge for politiske beslutninger, samt å svare på spørsmål fra politikerne er gjennomgående oppfattet som svært viktig blant alle informantene i administrasjonen.

En annen informant som er leder av en enhet har et litt annerledes perspektiv på det å stå til ansvar for innbyggerne, og viser til at det er politikerne som beslutter hvor mye penger vedkommens enhet har til disposisjon. Deretter sammenligner informanten opp mot hvordan vedkommende tror det ville vært i en byrådsmodell: *[...] det blir mer tydelig rett på at når du har en byråd for byutvikling, så er det byråden som må ta mer ansvar. Her er det kanskje litt mer pulverisert. Sånn hvert fall opplever jeg det da, at de skylder på oss i stedet nå, så det er kanskje litt den rollen vi har.* (Administrasjon 1 Trondheim).

I tillegg var det blant informantene tydelig bevissthet på at de opplever å stå til ansvar for innbyggerne: *[...] hvem er vi til for egentlig? Det er viktig med en stor organisasjon som Trondheim kommune, tenke igjennom hvem vi er til for egentlig. Det påvirker måten vi jobber på og hva vi legger vekt på. Det er et stort ansvar det også.* (Administrasjon 2 Trondheim).

En annen informant sa det slik: *Så hvis noen presser meg på lojalitet, da går innbyggerne foran alt. Sånn at, dem er jo over politikerne igjen faktisk, for meg [...]* (Administrasjon 3 Trondheim).

Å stå til ansvar for media ble blant de tre informantene i administrasjonen sett på som en del av deres jobb, det å svare på spørsmål fra pressen. Blant annet trekker den ene informanten frem at NRK og Adresseavisa oftest er tilstede på formannskapsmøtene. I tillegg opplever enhetslederne å bli kontaktet av journalister fra tid til annen: *Ja jeg har en sånn policy at jeg svarer telefonen når det ringer. Så de journalistene har prioritet* (Administrasjon 1 Trondheim).

Det å stå til ansvar for næringslivet mente den ene informanten innebar deltakelsen i den formaliserte kontakten med næringslivet, og viste til prosjekter hvor næringslivet og rådmannens fagstab jobber sammen om å utvikle Midtbyen: *vi har jo mer sånn formalisert kontakt med næringslivsforeningen i Trondheim. Så de møter vi ganske regelmessig* (Administrasjon 2, Trondheim). En annen informant svarte at det er viktig at næringslivet også blir informert og hørt når sakene angår deres interesser.

På spørsmålet som handler om krysspress så svarte en annen av informantene at det av og til kan være litt komplisert å være enhetsleder:

Jeg føler jo krysspress, den du kan ikke ha dårlige nerver med den jobben her. Krysspress mot at, altså innbyggerne ønsker mest mulig, det er en slump med penger som vi må bruke best

mulig. Og så har politikerne mye forventninger og, uten at de har noe realistisk forhold til hva ting koster eller hvordan man kan gjøre det eller noe sånt. De liksom bare sier «fix it». Men det er vel kanskje deres privilegium og, sånn sett og det er jo press for å balansere alt dette her ut, på en eller annen finurlig måte, uten å havne i klinsj med noen, egentlig. (Administrasjon 1 Trondheim).

Når det gjelder den kollegiale forståelsen av administrasjonens ansvar overfor hverandre mellom de ulike enhetene, svarte en informant: *Jo, jeg føler veldig det. Fordi at vi på en måte er en administrasjon. Hvis det er et hjul som ikke fungerer eller noe sånn som halter, så kan det bli en irritasjon, som kan slå tilbake på oss alle. Da tenker jeg politisk irritasjon. Så da er det å ha veldig strenge krav til kvalitetssikring, beslutningsgrunnlagene [...]* (Administrasjon 3 Trondheim). En annen informant trekker frem at det hender det er overlapp mellom ulike enheter og ved uenighet: *[...] så forsøker vi å unngå at det blir en intern krig, spesielt hvis det er opp mot innbyggerne eksternt, slik at det ikke blir en intern krangel mellom to enheter i Trondheim kommune, for det tar seg veldig dårlig ut* (Administrasjon 1, Trondheim).

Politikernes perspektiv

Videre spurte jeg informantene som er politikere i Trondheim om hvordan de opplever at administrasjonen står til ansvar for ulike ansvarsrelasjoner.

På spørsmålet om på hvilken måte politikerne oppfatter at administrasjonen står til ansvar overfor politikerne, svarte en informant at: *Jeg har faktisk forstått det sånn at det faktisk er vi som politikere som er oppdragsgivere til rådmannen. Rådmannen skal gjennomføre de politiske vedtakene, og ta de politiske signalene som kommer. Det synes jeg i for stor grad ikke blir overholdt da. Rådmannen prøver tvert imot å overkjøre politisk nivå enkelte ganger, spesielt på småting* (politiker 1, opposisjon Trondheim). Videre presiserer informanten at hvis politikerne har gjort eller besluttet feil så skal politikerne bli gjort oppmerksomme på det av rådmannen, men at når det er uenighet om prinsipielle ting, så skal rådmannen rette seg etter det politiske nivået, og at det kanskje litt for ofte oppstår slike situasjoner. En annen informant mente at rådmannen i Trondheim nok føler seg lite fri fra det politiske nivået, at handlingsrommet for administrasjonen nok kan oppleves som litt begrenset og vingeklippet, og uttrykket det slik: *man føler at man vasker ut ansvaret da, man gir rådmannen skylda når ting ikke går bra, og så tar man æren når alt går bra, ikke sant.* (Politiker 2, posisjon Trondheim). Videre påpeker samme informant at det er så mange heltidspolitikere i

Trondheim som legger seg opp i hva administrasjonen gjør, men at heltidspolitikerne ikke selv tar ansvaret for hva administrasjonen gjør, slik det er i parlamentarisk styringsmodell. Her er det med andre ord litt sprikende meninger. En tredje informant blant politikerne i Trondheim sa: *Det er jo veldig krevende for rådmannen og, fordi vi har den største formannskapsmodellen med flest heltidspolitikere, hvor vi er slags... bedriftsstyre eller et AS da, hvor administrerende direktør skal møte oss hver tirsdag, og så ha et styre som er politisk [...]* (politiker 3, posisjon Trondheim).

Når det gjelder politikernes oppfatning av hvordan administrasjonen står til ansvar for innbyggerne, svarer en informant at man stort sett får henvendelser om ting som ikke fungerer: *Folk flest eller innbyggere sliter med å komme seg igjennom til administrasjonen. De opplever administrasjonen som arrogant, som ja, kanskje problemorientert fremfor løsningsorientert.* (politiker 1, opposisjon Trondheim). Videre presiserer informanten at vedkommende tror at folk flest på det jevne er passe fornøyde med administrasjonens rolle. En annen informant mener at både politikere og administrasjonen er flinke til å si at de har innbyggerne i fokus, men at det kanskje ikke alltid er samsvar mellom å si det og å faktisk gjøre det, særlig innenfor byggesaksfeltet: *For der kommer jo både frustrerte utbyggere og frustrerte naboer og kommer til politikerne og klager når man ikke når igjennom i det administrative systemet* (Politiker 2, posisjon Trondheim). Der mener informanten at politikerne stepper inn og tar på seg ombudsrollen. En annen informant har et helt annet syn på det: *Jeg synes jo at det er alt for ofte at rådmannen må stå til ansvar overfor innbyggerne* (Politiker 4, opposisjon Trondheim). Informanten begrunner det videre med: *Rådmannen er ikke valgt av folket og er allikevel den som blir sendt ut til å forsvare politikken overfor folket. Men det jeg synes rådmannen er flink til da, det har kanskje vært et sånt skifte de siste året eller to, hvor man er flinkere med å skape arenaer hvor man kan få lyttet til innbyggerne, gjennom folkemøter og gjestebud og forskjellig sannn [...]* (Politiker 4, opposisjon Trondheim). Med andre ord er det litt delte meninger om hvordan politikerne oppfatter at administrasjonen står til ansvar for innbyggerne.

På spørsmålet om på hvilken måte administrasjonen står til ansvar for media, så svarer den ene informanten at vedkommende tror det handler om at det har vært mye større forventning til involvering og deltakelse og åpenhet og dialog enn tidligere, og at det skaper nye utfordringer for rådmannen med å være nøytral og ha faglige synspunkter: *Så det er jo positivt, men så klart også krevende for rådmannen å skulle forholde seg til det rent faglige*

og ikke egentlig bli dratt inn i en politisk diskurs. For rådmannen skal alltid være forsiktig med å, det er et veldig sterkt skille mellom fag og skjønn. Og i de fleste komplekse, store sakene så er det, hvert fall på en god dag en miks der da, hehe. (Politiker 3, posisjon Trondheim). En annen politiker mener at rådmannen kanskje ikke alltid er så nøytral som han burde være: *Jeg har ofte sagt det sånn at kanskje administrasjonen er litt for mye i lomma på styrende flertall, og kanskje ordføreren, og blir litt farget av det. Jeg har inntrykk av at styrende flertall er flinke til å stå frem når det er noe positivt, og så er det lett å sende rådmannen i krigen når det er noe negativt* (politiker 1, opposisjon Trondheim).

5.4.3 Når skjer ansvarsutkrevingen?

Ex-ante kan forstås som det som skjer i forkant av en ansvarsutkreivingsprosess, ved utforming av styringsdokumenter med konkrete målsettinger og mål som skal nås i administrasjonen. Informantene følger opp *ex ante* ved at de trekker frem målutformingen i administrasjonen i Trondheim, der det er rådmannen som formelt fremmer forslagene til politisk behandling. Internt innad i administrasjonen, er det at rådmannen setter disse bort til de ulike tjenesteområdene, eksempelvis har byutvikling fire ulike tjenesteområder. Enhetslederne innenfor de ulike tjenesteområdene lager sine mål, forslag til mål og indikatorer, før de løftes opp innad i byutviklings-området og ser på hverandres mål og indikatorer. Tilslutt er det rådmannen som legger frem Handlings- og økonomiplanen til politisk behandling.

Når det gjelder på hvilken måte informantene følger opp det som forstås som *ex ante* på politisk nivå skjer det hovedsakelig gjennom de politiske partienes valgløfter, som politikerne jobber med å få iverksatt i en valgperiode. I tillegg er det som informantene trekker frem, behandling av budsjett i formannskapet, som det må være konsensus om. En informant fra et posisjonsparti trekker frem at posisjonspartiene styrer etter Granåsen-erklæringen, men som informanten trekker frem *den er tja... 7-8 sider* og fremstår ifølge informanten som vag (politiker 2, posisjon Trondheim).

Det er også politikerne som justerer og vedtar de ulike prioriteringene og målene som administrasjonen skal følge. En leder av en enhet i administrasjonen sa at det kan være vanskelig å forstå de politiske prioriteringene: *At 20 hoppere skal ha en hoppbakke til over en milliard, det er viktigere enn at... men det er deres valg. Og jeg kan synes at det er så dumt som bare det, men det er faktisk deres privilegium og deres jobb å bestemme slike ting. Så, så*

jeg driver ikke å hisser meg opp over politiske vedtak og sånt, det er det faktisk, man må forstå at det er de som bestemmer. (Administrasjon 1, Trondheim)

*Ex-post knyttes i denne sammenhengen opp mot diskusjoner i etterkant av at resultatene har kommet, eller at status på måloppnåelsen kommer frem, i etterkant av en ansvarsutkrevingsprosess. Ex-post handler med andre ord om resultatene, hvordan informantene følger opp rapportene på dem. I spørsmålet om på hvilken måte politikerne følger opp ex post, svarte en informant: *Vi har jo kvartalsvis rapporteringer, og der gjør man rapporteringer på hva som går med overskudd og underskudd og så videre, men hoveddokumentet er budsjettet (Politiker 3, posisjon Trondheim).**

Jeg spurte alle informantene som er ansatte i administrasjonen om hva de opplevde at det var mest fokus på mål fra politikerne, eller resultater. En informant i administrasjonen svarte følgende til at vedkommende mente det var klart mest fokus på mål [...] *den er jo til tilbakemelding en gang i året den årsrapporten da, enten i mai eller juni, og den klubbes jo som regel bare igjennom. Det er jo det. Og det er jo litt synd, fordi det er mye interessant informasjon, og det er faktisk et ganske stort stykke arbeid. Sånn at det burde vært mulighet til å få til litt politiske diskusjoner eller debatter (Administrasjon 3, Trondheim).*

Informantene som er politikere svarte litt ulikt på spørsmålet: *Rådmannen har jo sine egne strategiplaner, hvor han i praksis legger frem målstyring [...] Mesteparten av rådmannens løpende beslutninger blir hele tiden forankret og flikket litt på av politikerne. Så der er jo, vi styrer egentlig ikke hverken på mål eller resultat, vi styrer på at vi tar direkte inngripen i den daglige driften (Politiker 3, posisjon Trondheim).* En annen informant mente følgende: *Vi er mest opptatt av resultater, og det er jo bra. Men vi er kanskje litt for dårlige til å være ordentlig på, når målene settes og (Politiker 4, opposisjon Trondheim).* En annen informant delte også samme oppfatning om at politikerne er for lite involverte når målene settes: *Vi skulle ha vært mer i forkant, og kanskje ha litt mer føringer til rådmannen før han begynner å jobbe med saker, si at sånn vil vi ha det, og det er vi for dårlige til, sånn, det tror jeg er generelt.* Med andre ord har informantene veldig delte meninger blant politikerne i denne undersøkelsen på dette punktet.

6 Diskusjon

I dette kapitlet svarer jeg på problemstillingene i oppgaven ved å vurdere de empiriske funnene opp mot de teoretiske forventningene. Først kommer et kort sammendrag av de empiriske funnene under hver indikator fra teorien. Så etterfølges den av den første delen av forskningsspørsmålet, som handler om hva det er som preger ansvarsutkrevingen i styringsrelasjonen mellom politikk og administrasjon i begge kommunene. Denne problemstillingen besvares ved å sammenligne Oslo og Trondheim, og peker på hva som er funnet likt og ulikt i undersøkelsen. Videre besvares den andre delen av forskningsspørsmålet, som handler om på hvilken måte parlamentarisme og formannskapsmodellen har betydning for ansvarliggjøringen av administrasjonen i Oslo og Trondheim. Denne problemstillingen besvares ved å drøfte de mest sentrale funnene i empirien opp mot de teoretiske forventningene. Tilslutt trekkes en konklusjon på hva jeg har funnet ut samlet sett. De teoretiske forventningene er de som fremkommer i figur 3.6.

Figur 3.6 *Forventninger til funn i undersøkelsen.*

Ansvarsutkrevingsteori	Formannskapsmodell	Parlamentarisk modell
Ansvarsutkrevingsprosessen: Informasjon Debatt Bedømming	Mindre informasjon, konsensuspreget debatt, bedømming med svakere konsekvenser	Mer informasjon, debatt og tydeligere bedømming med sterkere konsekvenser
Ansvarsutkrevingsrelasjoner: Horisontal Vertikal	Sterkere administrasjon, mest horisontal ansvarsutkreving	Sterkere politisk styring, mer vertikal ansvarsutkreving
Mål og resultater: Ex post Ex ante	Mer målorientert, formannskapet i konsensus former målene til administrasjonen	Mer resultatorientert, byrådet må svare bystyret for hva de har fått til i administrasjonen

6.1 Ansvarsutkrevingsprosessen

6.1.1 Hva var de empiriske funnene?

Informasjonsfasen

Informantene i Oslo forteller at byrådet informerer bystyret eller bystyrekomiteene om hva som er utført, eller ikke gjort. I følge informantene foregår den største og mest omfattende rapporteringen om hva som er gjort, gjennom byrådets årsrapport til de ulike fagkomiteene i bystyret, der også de ulike etatenes årsrapporter er lagt ved. I tillegg skjer det løpende informering under året gjennom spørretimer og spørsmål fra politikerne, og oppfølging av flertalls- og mindretallsmerknader fra bystyrekomiteene. Politikerne kjenner bare byråden, ikke administrasjonen. Det er kun i møtene i bystyrekomiteene at kommunaldirektør eller etatsledere kan svare på spørsmål hvis byråden ber dem om å gjøre det.

I Trondheim trekker informantene frem at det er slik at om det er en bestilling i det politiske vedtaket om at rådmannen skal komme tilbake til politikerne etter en angitt tid, gjør han det, men det gjelder ikke for vanlige vedtak som ikke spesifikt ber om rapportering. Rådmannen informerer om det som ikke har blitt gjort gjennom vedtaksoppfølgingslista som gjennomgås to ganger i året. Det som har blitt gjort blir rapportert om en gang i året gjennom rådmannens årsmelding. Informantene i Trondheim forteller at administrasjonen kan informere gjennom å be rådmannen legge frem saker om hva de ønsker å gjøre, slik at politikerne kan vedta forslagene, med eller uten endringer, eller ved at politikerne vedtar saker som politikerne skal følge opp. Rådmannen kan også velge å informere om saker før han tror politikerne ber om det, men det varierer veldig fra sak til sak, og mellom ulike fagområder. Hvis politikerne stiller spørsmål, er rådmannen eller en av hans kommunaldirektører pliktige til å svare.

Innad i administrasjonen i Oslo forteller informantene at det skjer løpende rapportering og informasjonsutveksling mellom den ansvarlige fagbyråden, og kommunaldirektøren, som er øverste administrative leder. Straks sakene er politiske, må kommunaldirektøren forhøre seg med byråden om de er innenfor gjeldende politikk eller fullmakter. Er det ikke det, må saken til byrådsbehandling. Det er så å si daglig kontakt mellom byråd og kommunaldirektør, og ellers hyppig kontakt mellom den aktuelle etaten i undersøkelsen og byrådsavdelingen.

Etatslederne forteller at byråden eller en byrådssekretær er med i møter om saker der de anser at det som viktig å få politisk vurdering.

Innad i administrasjonen i Trondheim er det jevnlig møter med rådmannens ledergruppe, som består av rådmannen og de ulike kommunaldirektørene. I disse møtene informeres det om hva som skjer innenfor hvert av fagområdene. Kommunaldirektørene har tett oppfølging av sine enheter, og enhetslederne informerer til kommunaldirektøren om hva som er utført.

Debattfasen

Informantene i Oslo fortalte at i etterkant av at administrasjonen har utført en oppgave, meldes det ifra om det gjennom de årsrapportene til de ulike etatene, der det rapporteres på måloppnåelsen eller resultatene. Hvis det blir debatt i etterkant av at disse er lagt frem, kan det forstås som en diskusjon eller debatt der byrådet må begrunne sine handlinger og valg for bystyrekomiteene. Diskusjoner kan også finne sted underveis i iverksettingen, ved at politikerne i spørretimene stiller spørsmål og ønsker videre begrunnelse av det byrådet har gjort. I bystyrekomiteene følger politikerne opp flertalls- og mindretallsmerknader på ulike saker.

Informantene i Trondheim fortalte at siden rådmannen normalt ikke informerer om hva som er blitt gjort med mindre politikerne har bedt om rapportering på vedtaket, er det vanligvis få debatter om administrasjonens arbeid i etterkant av gjennomføringen. Som to informanter fra enhetene i administrasjonen påpekte, så har de inntrykk av at rådmannens årsrapporter klubbes igjennom, uten at det foregår debatt rundt de. Informantene i undersøkelsen, som er politikere, sier at de ofte må stille spørsmål om hvor saker blir av underveis i iverksettingen, eller hvordan måloppnåelsen ligger an. Det er heller ikke uvanlig at rådmannen kommer tilbake til politikerne, sier at et vedtak er vanskelig å gjennomføre, og ønsker seg et nytt vedtak som kan gjennomføres.

Internt i byrådsavdelingen i Oslo er det to årlige etatsstyringsmøter, der etatene rapporterer inn på måloppnåelsen til byrådsavdelingen og byrådet. I etatsstyringsmøtene drøftes måloppnåelsen, og etatsledere må begrunne hvorfor de ikke har nådd de forventede målene fra byrådsavdelingens tildelingsbrev.

En informant i Trondheim trakk frem at det var viktig at administrasjonen utad fremstår som enige i sine saker. Derfor foregår debatten innad i administrasjonen i Trondheim internt mellom de ulike enhetene, slik at politikere og innbyggere ikke opplever at administrasjonen

fremstår som splittet. Innbyggerne forholder seg til kommunen som en enhet, og desto viktigere er det ifølge informanten at kommunen fremstår som samlet i sakene.

Bedømmingsfasen

Informantene i Oslo påpekte at om man har kartlagt at noe er i ferd med å gå galt i administrasjonen, og ikke rettes opp, så kan det få konsekvenser i form av sanksjoner eller kritikk av byrådet. Informantene trakk frem at det var viktig at byrådet informerer bystyret om at de ikke kommer i mål med gjennomføringen av et vedtak eller oppgave, og holder bystyret tilstrekkelig informert. Byrådet er avhengig av tillit fra bystyret, og den hardeste sanksjonen er uttrykket mistillit som kan føre til at byrådet må gå av.

Bedømmingsfasen i Trondheim er, i likhet med Oslo, avhengig av at hvorvidt man har kartlagt i informasjons- og debattfasen at noe går eller er i ferd med å gå galt, og hvorvidt administrasjonen eller rådmannen har gitt politikerne tilstrekkelig med informasjon. Hvis det ikke har skjedd, må rådmannen ta ansvaret for det, politikerne kan fremme både kritikk eller mistillit. Ved sterk mistillit må rådmannen gå av. Alle de fire informantene som er politikere mente at det for politikerne er lettere å legge skylda på rådmannen, i stedet for hverandre hvis noe som går galt skyldes dårlige politiske beslutninger.

6.1.2 Sammenligning av ansvarsutkrevingsprosessen i kommunene

Informantene i Oslo trekker frem at administrasjonen informerer om hva de har gjort gjennom årsmeldinger med budsjett- og måloppnåelsen til byrådsavdelingen, som så legger frem rapportene for bystyret. I Trondheim forteller informantene at informeringen skjer gjennom at rådmannen legger frem årsmeldingen til formannskapet og bystyret. Informantene i Oslo trekker også frem at byrådet informerer til bystyrekomiteene og bystyret gjennom spørretimer, opposisjonen stiller spørsmål om byrådet og administrasjonens arbeid. Informantene i Trondheim svarer også at politikerne stiller spørsmål til rådmannen i formannskapsmøtene, bystyrekomiteene og bystyremøtene. Det er bare Oslo som praktiserer spørretimer, og to informanter forklarte at det bare har blitt en sedvane, siden spørretimene er ikke fastsatt i noe reglement.

I Oslo svarte informantene at i bystyrekomiteene at de følger opp flertalls- og mindretallsmerknadene i de politiske vedtakene, og spørsmål om disse stilles til byråden. I

Trondheim følger politikerne årlig opp rådmannens vedtaksliste, som inneholder politiske vedtak som ikke er fullført. Både i Oslo og i Trondheim kan disse gjennomgangene medføre at politikerne ber om begrunnelse fra byrådet eller rådmannen om hvorfor noe ikke har blitt gjort, har tatt lengre tid, eller at oppgaven har kostet mer enn det som var planen. Ved å debattere og la administrasjonen begrunne hvorfor gjennomføringen av vedtaket eller oppgaven ikke ble helt i tråd med hva politikerne hadde sett for seg, kan politikerne så vurdere om rådmannen eller byrådet skal utsettes for sanksjoner eller ikke.

I Oslo er de mulige sanksjonene at politikerne i bystyret vedtar kritikk eller mistillit til byrådet. Informantene i Trondheim trakk også frem det å vedta kritikk eller mistillit til rådmannen som mulige sanksjoner. I Oslo medfører sterk mistillit at byrådet som kollegium må gå av. I Trondheim medfører sterk mistillit at rådmannen må gå.

Den største forskjellen her er med andre ord at mens det i Oslo, som har parlamentarisme, er politikere i byrådet som er ansvarlige for det administrasjonen har gjort eller ikke gjort, er det i Trondheim, som har formannskapsmodellen, rådmannen som er øverste administrative leder som er ansvarlig for det administrasjonen har gjort eller ikke gjort. I tillegg er det slik at i ytterste konsekvens må alle politikerne i hele byrådet gå av, mens hvis rådmannen må gå så gjelder det bare rådmannen. I formannskapsmodellen kjenner det politiske nivået kun rådmannen. Administrasjonen i Oslo opplever at det er mye diskusjon og debatt rundt måloppnåelsen på hva de har oppnådd i bystyrekomiteene, mens administrasjonen i Trondheim opplever at årsmeldingene deres stort sett bare klubbes igjennom i bystyret uten debatt.

6.1.3 Er funnene i tråd med de teoretiske forventningene?

Den teoretiske forventningen til funnene i undersøkelsen var at det kom til å være mindre informasjonsdeling, en mer konsensuspreget debatt, og en bedømming med svakere konsekvenser med formannskapsmodellen, mens det kom til å være mer informasjonsdeling, mer diskusjon og sterkere konsekvenser av vurderingen med den parlamentariske styringsmodellen.

I praksis viste det seg å være forholdsvis likt i Oslo og Trondheim innenfor det som jeg i teorien kaller for informasjonsfasen. Forklaringen på det kan være at begge kommunene praktiserer mål- og resultatstyring. Flere informanter som er politikere påpekte at det er gjerne

når det er svikt i informasjonsflyten eller innholdet, at det oppstår konflikter mellom politisk og administrativt nivå. Dette kan forklare hvorfor det i praksis er mye informasjon fra administrasjonen både i Oslo og Trondheim. Tilstrekkelig med informasjon er viktig for at politikerne skal kunne fatte gode politiske beslutninger, men også viktig for administrasjonen i en ansvarsutkravingsprosess, slik at administrasjonen kan si at det tross alt var politikerne som fattet beslutningen.

Skjer det mer debatt og bedømming i Oslo enn i Trondheim?

Den andre teoretiske forventningen gikk ut på en antakelse tydeligere og sterkere bedømming i Oslo med parlamentarisme, enn i Trondheim med formannskapsmodellen. Den teoretiske forventningen er at det er tydeligere ansvarsutkraving i Oslo, fordi det politiske nivået, byrådet, holdes ansvarlig overfor det samlede politiske nivået i bystyret, for det administrasjonen gjør. De formelle sanksjonene er imidlertid like i både Oslo og Trondheim. Så fremkommer det at informantene opplever at det er mer utydelig hvem det er som har ansvaret i Trondheim. Undersøkelsen har kartlagt at det er lite debatt rundt administrative oppgaver som går som planlagt. Dette samsvarer med den teoretiske forventningen om at det blir mindre ansvarsutkraving med formannskapsmodellen. I Oslo fremstår det som at det er mer diskusjoner rundt byrådets oppnådde mål- og resultater, og det kan forklares ved at opposisjonen i større grad følger med og kontrollerer hva posisjonen gjør eller har gjort. Like tydelig er det ikke i Trondheim, fordi det ikke finnes en tydelig posisjon som holdes ansvarlig for det de bestemmer.

Opplever politikerne i Trondheim at administrasjonen har mye autonomi?

Den teoretiske forventningen for formannskapsmodellen var at det kom til å være mindre informasjonsflyt i en formannskapsmodell enn i en parlamentarisk modell. I Oslo kom det frem at informantene mente at mengden av informasjon fra administrasjonen hverken var for lite eller for mye. I motsetning til forventningene i teorien oppfattet politikerne i Trondheim at de fikk for mye informasjon, snarere enn for lite. Det er med andre ord ikke samsvar mellom ønsket og faktisk informasjonsmengde. De fleste bystyrepolitikerne har politikerverv i tillegg til å ha en vanlig jobb, og har begrenset med kapasitet til å sette seg inn i alle sakspapirene. I Trondheim er det kun leder og nestleder av de ulike bystyrekomiteene som er delvis frikjøpt. En informant forteller at komitelederne er frikjøpt 40 prosent, og nestlederne er frikjøpt 20

prosent. Informantene i Oslo forteller at komiteleder og nestleder i bystyrekomiteene er frikjøpt 100 prosent av Oslo kommune.

Blant informantene fra formannskapet i Trondheim var det ikke like klart uttrykk om for mye informasjon fra administrasjonen. Som tidligere nevnt er alle politikerne i formannskapet frikjøpte, det vil si at politikerne lønnes på heltid av kommunen. Dette kan forklare hvorfor politikerne i formannskapet ikke på samme måte opplever at det er for mye saker å sette seg inn i. Som vi tidligere var inne på påpekte et par av politikerne i formannskapet at det er når politikerne ikke er tilstrekkelig informerte, at det typisk blir problematisk i forholdet mellom politikerne og administrasjonen. Politikerne i formannskapet har med andre ord bedre kapasitet til å sette seg inn i sakspapirene fra administrasjonen enn det politikerne i bystyrekomiteene i Trondheim har. To av informantene hadde et tydelig synspunkt på at bystyrekomiteene i praksis fungerer dårlig som politisk verksted i Trondheim, fordi de har for mye saker å sette seg inn i. Formannskapet, som består av heltidspolitikere, har noe bedre kapasitet til å sette seg inn i saker.

Det at formannskapet har kapasitet og tid til å sette seg inn i administrasjonens arbeid kan også ha medført at de har bedre tid til å plukke på administrasjonens forslag. Som en informant i formannskapet sa *vi plukker litt på deres forslag hele tiden* (Politiker 3, posisjon Trondheim). Økt detaljstyring av administrasjonen ble trukket frem som et poeng av en annen informant: [...] *at de føler at de blir litt vingeklippet administrativt, altså at dem har ikke det handlingsrommet dem føler at dem burde hatt da, i et formannskapssystem* (Politiker 2, posisjon Trondheim).

Økt detaljstyring kan føre til at rådmannens autonomi svekkes, eller at vedtakene politikerne fatter ikke er i samsvar med administrasjonens faglige anbefaling. Det vil da kunne medføre at administrasjonen må gjennomføre vedtak som kan være i strid med det de opprinnelig foreslo på faglig grunnlag, eller at oppgavene blir dyrere enn først antatt. I tillegg blir ikke politikerne gjort ansvarlig for det de bestemmer, slik et byråd med parlamentarisk modell blir.

6.2 Ansvarsutkrevingsrelasjoner

6.2.1 Hva var de empiriske funnene?

Administrasjonens perspektiv

Informantene fra administrasjonen i Oslo opplever at de står til ansvar for byråden og byrådsavdelingen, i en tydelig hierarkisk, eller vertikal relasjon. Administrasjonen opplever at de står i det som kan forstås som en mindre hierarkisk relasjon til innbyggere, media og næringslivet, og så lenge det handler om faglige, praktiske ting og ikke politikk, og er innenfor et fullmaktsreglement, så har de mulighet til å saksbehandle, agere eller svare. Administrasjonen i Oslo opplever at de i mindre grad står i direkte ansvarsrelasjon til bystyret, fordi alt går gjennom byrådet som holdes ansvarlig av bystyret.

Informantene fra administrasjonen i Trondheim opplever at de står i en tydelig ansvarsrelasjon til rådmannen. Informantene sier at de er i en tydelig ansvarsrelasjon til innbyggerne, næringslivet og media. Videre opplever informantene at de står i ansvarsrelasjon til politikerne, men at den går gjennom rådmannens kontakt med politikerne. Informantene opplever at de har et klart ansvar med å utarbeide grundige saksfremlegg og gi korrekt informasjon til politikerne, slik at beslutningsgrunnlagene blir mest mulig korrekte, selv om utfallet av de politiske vedtakene ikke alltid samsvarer med administrasjonens anbefaling.

Politikernes perspektiv

Blant bystyrepolitikerne som utgjør informantene i Oslo, oppleves det at administrasjonen står i ansvarsrelasjon til byrådet, og ikke direkte i ansvarsrelasjon med dem. I det store og det hele har politikerne inntrykk av at administrasjonen er bevisste på sin rolle i relasjonen til innbyggerne, media og næringslivet.

Politikerne i Trondheim opplever at administrasjonen står til ansvar for politikerne, ved at administrasjonen skal følge opp og iverksette de politiske vedtakene. Jevnt over mener informantene at de opplever at rådmannens frihet til å iverksette administrative oppgaver er begrenset av politiske beslutninger, men at det samtidig hører med til rådmannsrollen. Derfor mener informantene at rådmannen i større grad må iverksette saker som kan være mangelfulle eller med et annet resultat enn det rådmannen foreslo, men likevel får ansvaret for de følgende konsekvensene av det.

6.2.2 Sammenligning av ansvarsutkrevingsrelasjoner i kommunene

Informantene i administrasjonen i Oslo trakk frem at de opplever å stå i en vertikal eller også kalt hierarkisk relasjon med et tydelig hierarki mellom de ulike etatene, byrådsavdelingen og byrådet. I Trondheim opplever informantene i administrasjonen at de også står i en hierarkisk relasjon, gjennom det de beskriver som et tydelig hierarki med rådmannen som holdes ansvarlig for det kommunaldirektørene og de ulike enhetene gjør. Både i Oslo og Trondheim trekker informantene i etatene og enhetene frem at de opplever at de står i et tydelig ansvarsforhold til sin overordnede sjef i det administrative nivået, ikke direkte til det politiske nivået. Med andre ord opplever informantene i undersøkelsen at det er ganske tydelige hierarkiske ansvarsrelasjoner innad i administrasjonen i både Oslo og Trondheim.

Informantene som er politikere i Oslo trakk frem at de opplever det som veldig tydelig at det er byrådet som er ansvarlig for det administrasjonen gjør, og at derfor er en tydelig hierarkisk relasjon mellom byrådet og administrasjonen. Informantene som er politikere i Trondheim opplever at det er tydelig at det er rådmannen som holdes ansvarlig for det administrasjonen gjør. Med andre ord er den største forskjellen at politikerne holder byrådet, som er politisk nivå ansvarlig i Oslo, mens i Trondheim er det rådmannen, som er administrativt nivå, som holdes ansvarlig for det administrasjonen gjør.

Politikerne som er informanter i Oslo er bystyrepolitikere, og de ikke opplever at de står i et nært styringsforhold med administrasjonen. Selv om bystyret rent hierarkisk står over administrasjonen, opplever informantene at det er heller er byrådet de forholder seg til, ikke den enkelte etat i kommunen. Selv om bystyret rent hierarkisk står over administrasjonen, opplever ikke politikere som er informanter i Trondheim at de står i et nært styringsforhold til administrasjonen, fordi det er kun rådmannen eller de ulike kommunaldirektørene de forholder seg til, og rådmannen holdes ansvarlig for alt administrasjonen gjør.

Informantene i administrasjonen i Oslo opplever ikke at de står i en nær ansvarsrelasjon til bystyret, da de heller opplever at de står i et nært ansvarsforhold til byrådet, som så står ansvarlig for det administrasjonen gjør, overfor øverste politiske organ, bystyret. Det følger av den parlamentariske modellen, at byrådet står ansvarlig for det administrasjonen gjør, overfor øverste politisk organ, bystyret. I Trondheim opplever informantene i enhetene i administrasjonen at de heller ikke står i en nær ansvarsrelasjon til bystyret, fordi det er rådmannen som står ansvarlig for det administrasjonen gjør. Dette følger av

formannskapsmodellen. Det er rådmannen som er øverste ansvarlige i administrasjonen, og er kontaktpunktet mellom administrasjonen og det politiske nivået, sammen med de seks kommunaldirektørene i rådmannens ledergruppe, som har relativt stor makt i Trondheim. Selv om informantene i de administrative enhetene i Trondheim ikke opplever at de står i en nær ansvarsrelasjon til politikerne, så kjenner de på et ansvar med å holde politikerne tilstrekkelig informerte slik at de kan fatte gode beslutninger, og et ansvar for å ta hensyn til innbyggernes, næringslivet og medias interesser og holde disse aktørene informerte i det administrasjonen gjør. I Oslo var informantene i administrasjonen også opptatt av at de kjente på et ansvar for å svare på henvendelser fra innbyggere, media og næringslivet, men informantene var tydelige på at de bare kjenner på ansvar med å svare på rent administrative spørsmål, ikke henvendelser som er eller kan være politiske, for da er det byråden sitt ansvar.

Funnene her er at ansvarsutkrevingsrelasjonene oppleves forholdsvis likt av informantene i Oslo og Trondheim. Både blant politikerne og administrasjonen i begge kommunene er det en oppfatning om et klart hierarki innad i administrasjonen. Den største forskjellen her er at mens det i Oslo er politikere i byrådet som er ansvarlige for det administrasjonen har gjort eller ikke gjort, er det rådmannen som har denne rollen i Trondheim. Det at enhetslederne eller etatslederne i administrasjonen ikke oppfatter at de står i en nær ansvarsrelasjon til bystyret, kan forklares med at det er en rådmann eller byrådet som står i midten av denne ansvarsrelasjonen, og er mottaker av eventuelle sanksjoner.

6.2.3 Er funnene i tråd med de teoretiske forventningene?

Den teoretiske forventningen til funnene i undersøkelsen var at formannskapsmodellen medfører en sterkere administrasjon, med mest horisontal ansvarsutkreving. Forventningene for den parlamentariske modellen var at det kom til å være sterkere politisk styring, og mer vertikal ansvarsutkreving.

Ansvarsforholdet mellom administrasjonsnivået under rådmannen og bystyret, oppleves av informantene som mindre nært i Trondheim, fordi det er rådmannen eller byrådet som administrasjonen forholder seg mest til, ikke bystyret. Motsatt vei sier politikerne i undersøkelsen at det er rådmannen og byrådet som bystyret forholder seg til, ikke de administrative nivåene under rådmannen og byrådet.

Ut ifra det teoretiske var det forventet å finne mer horisontal ansvarsutkreving i Trondheim enn i Oslo. Informantene i Trondheim svarer i undersøkelsen at de kjenner på ansvar overfor innbyggere, media og næringslivet. I Oslo svarte informantene i administrasjonen at de også kjenner på en ansvarsrelasjon til innbyggere, media og næringslivet, men at saker som er eller kan være politiske er det byrådet, og ikke administrasjonen som skal svare på. Dette samsvarer med den teoretiske forventningen om et tydeligere hierarki, eller vertikal ansvarsutkreving med den parlamentariske styringsmodellen. I Trondheim derimot, løfter informantene frem at det ikke er tydelig ansvarsfordeling, og legger i undersøkelsen større vekt på at de må svare ut til media, innbyggere og næringslivet i saker som kan være politiske. Derfor støtter funnene i undersøkelsen den teoretiske forventningen om mer horisontal ansvarsutkreving i Trondheim enn i Oslo.

Relasjonen mellom administrasjonen og bystyret kan heller forstås som hierarkisk, bare at ansvaret blir plassert på byrådet eller rådmannen. Med andre ord er funnet at det ikke skjer mest horisontal ansvarsutkreving i Trondheim, slik det fremkom som en av forventningene til funn i figur 3.6. Forklaringen på hvorfor det kan være slik kan være at det er mer uklare ansvarslinjer mellom hva som er politikk og hva som er administrasjon i Trondheim, slik at rådmannen må ta ansvaret for saker som egentlig kan være politikernes ansvar. Dette fremkom som en av de tydeligste forskjellene mellom Oslo og Trondheim. I tillegg var informantene i undersøkelsen veldig tydelige på at rådmannen i Trondheim må svare ut for det de gjør i administrasjonen til innbyggere og media, i saker de jobber med som kan være både politiske og administrative.

Funnene i undersøkelsen tyder på et klarere skille i Oslo mellom administrative og politiske svar for det administrasjonen gjør, enn det informantene sier i Trondheim. Som flere informanter i Oslo trakk frem, så kan det ofte være at saker i administrasjonen kan være både litt politikk og litt administrative oppgaver, og at det derfor oftere blir til at det er byrådet som svarer ut for det administrasjonen gjør, enn det er i Trondheim. Som et resultat av dette, er det derfor lettere å skille mellom politisk og administrativt ansvar i Oslo, fordi administrasjonen ikke skal svare ut for det som kan være politikk. På den måten sikres det at byrådet holdes ansvarlig og må ta eventuelle sanksjoner i bystyret, i stedet for administrasjonen. På den annen side sa en informant fra politikken i Oslo at det kanskje var lettere å gjemme seg bak en byråd hvis noe går galt i administrasjonen, men informanten oppfattet ikke at det forekommer ofte.

Det at administrasjonen i Trondheim må svare for det de gjør til innbyggere, næringsliv og media, uavhengig av om det er en rent administrativ sak eller også politisk, kan forklare hvorfor informantene i undersøkelsen så å si enstemmig er enig i at rådmannen får skylda når ting går galt, og politikerne tar æren når ting går bra. Tidligere forskning trekker frem at ansvarslinjene er mindre tydelige med formannskapsmodellen, enn i en parlamentarisk modell. Utydelige ansvarslinjer utpeker seg som et tydelig funn for Trondheim. Det er derfor lettere for politikerne å legge ansvaret over på rådmannen når politikerne selv ikke vil ta ansvar for at en sak har vært mindre vellykket. Funnene i denne undersøkelsen peker derfor i retning av at ansvarsrelasjonene i seg selv fremstår som forholdsvis like i Oslo og Trondheim, men den tydelige forskjellen er at rådmannen må ta ansvar for saker som både kan være politiske og administrative.

6.3 Mål og resultater

6.3.1 Hva var de empiriske funnene?

Mål

Informantene i Oslos administrasjon følger opp ex ante-mekanismer gjennom utforming av mål som gjelder for administrasjonens arbeid. Informantene i Oslo forteller at byrådsavdelingen og ledelsen i de ulike etatene samarbeider tett, og at de sammen utformer målene som står i tildelingsbrevene. Tildelingsbrevene utformes på bakgrunn av byrådserklæringen som byrådet har lagt frem som sine langsiktige mål, og kommuneplanen som er kommunens langsiktige styringsdokument. Målene i tildelingsbrevene er den tydeligste formen for politisk styring av etatene i Oslo. Informantene som er politikere i Oslo forteller at de er med på å behandle kommuneplanen i bystyret, og at det vanligvis skjer en gang i løpet av hver bystyreperiode. Siden informantene i undersøkelsen ikke er med i byrådet, så har de ikke så mye med målformuleringer å gjøre ellers. Hvis innstillinger i bystyrekomiteene kan defineres som konkrete mål, så er informantene i bystyret med på å styre administrasjonen gjennom dem.

I Trondheim trekker informantene frem at rådmannen formelt fremmer de langsiktige målforslagene til politisk behandling i det som kalles rådmannens handlings- og økonomiplan (HØP), men at enhetslederne, i tett samarbeid med rådmannen, bestemmer de ulike målene. I

HØP har handlingsplanen en treårig tidshorisont, mens økonomiplanen revideres årlig. Administrasjonen forteller at det er politikerne som vedtar budsjettene, og at enhetene så må forholde seg til dette. Informantene som er politikere i Trondheim trekker frem at de styrer etter mål gjennom at posisjonspartiene i samarbeidet følger Granåsen-erklæringen, som oppfattes av en informant til å være litt vag, fordi den ikke er like forpliktende som en byrådserklæring. De andre informantene forteller at de formulerer mål på bakgrunn valgløftene sine, og forteller at de samarbeider litt mellom de ulike partiene for å danne flertall for sine politiske forslag.

Resultater

Informantene i administrasjonen i Oslo forteller at de følger opp ex post-mekanismer gjennom å evaluere egne mål, ved å se på sammenhengen mellom mål og resultater. I tillegg meldes det om resultater og måloppnåelse i kvartal-, tertial- og årsrapportene fra etatene til byrådsavdelingen, som så går via byrådet til bystyret. Informantene som er politikere i Oslo svarte at de følger opp byrådets måloppnåelse og resultater gjennom å se på kommuneregnskapet, lese årsmeldinger og rapporter fra byrådet. Opposisjonen kan, hvis de oppdager at noe har gått, gåt be kommunerevisjonen eller kontrollutvalget undersøke saker nærmere, eller eventuelt gi kritikk.

Informantene i administrasjonen i Trondheim forteller at de rapporterer på måloppnåelsen gjennom rådmannens årsrapport til politikerne, men opplever at disse dokumentene får lite oppmerksomhet av politikerne. I tillegg sier informantene i administrasjonen at de følger opp enhetene sine interne strategiplaner, og måloppnåelsen der. Informantene som er politikere i Trondheim svarte relativt likt som det politikerne i Oslo gjorde, at de følger opp resultatene i budsjettet og rådmannens vedtaksliste.

6.3.2 Sammenligning av mål- og resultatstyringen i kommunene

Informantene i Oslos administrasjon følger opp ex ante-mekanismer gjennom utforming av mål som gjelder for administrasjonens arbeid. Tilsvarende sier informantene i administrasjonen i Trondheim. Det som er ulikt er at mens det er rådmannen som formelt sett fremmer budsjett- og målforslagene til politisk behandling i Trondheim, er det byrådet som gjør det i Oslo. Informantene forteller at i Oslo utformes målene ved at etatsledelsen og byrådsavdelingen sammen setter målene, mens det formelt sett skjer gjennom tildelingsbrev

fra byrådsavdelingen til de ulike etatene. I Trondheim forteller informantene i administrasjonen at enhetene innenfor ulike tjenestoområder samarbeider tett når målene skal formuleres og settes.

Informantene fra bystyret i Oslo sier at de ikke er involverte i målsettingene til administrasjonen, siden det er byrådets oppgave. Informantene som er politikere i Trondheim sier at de hele tiden jobber med å innfri valgløftene til velgerne, og at de justerer på målene som administrasjonen har satt. Alle informantene som er politikere i Oslo og Trondheim trekker frem at de mest tydelige og langsiktige målene de setter for administrasjonens arbeid skjer under arbeidet med kommuneplanen.

Informantene i Oslos administrasjon følger opp ex-post-mekanismer gjennom at etatene og byrådsavdelingen sammen ser på sammenhengen mellom mål og resultater, og evaluerer sine mål. Informantene i administrasjonen i Trondheim forteller at de gjør det samme, at rådmannen, kommunaldirektørene og enhetslederne evaluerer resultatoppnåelsen og setter nye mål. Informantene som er politikere i Oslo forteller at bystyrekomiteene bruker tid på å gjennomgå byrådets årsberetning, fordi det er der det kommer tydelig frem hva byrådet har gjort, og om byrådet har holdt budsjettet, og om etatenes hovedmål er nådd. Informantene som er politikere i Trondheim trekker ikke like tydelig frem at de følger opp rådmannens årsberetning.

Den største forskjellen når det gjelder informantenes oppfatning av mål- og resultatstyringen i Oslo og Trondheim er at det er byrådet og administrasjonen som setter målene i Oslo, mens det er rådmannen som utarbeider målene i Trondheim, som så må godkjennes av politikerne, gjennom vedtak av budsjett. I Oslo sier informantene at bystyret er opptatt av både mål og resultater, mens det i Trondheim blant politikerne er et uttalt fokus på mål, men et mer delt svar på resultatfokuset.

6.3.3 Er funnene i tråd med de teoretiske forventningene?

Den teoretiske forventningen til funnene i undersøkelsen var en antagelse om at det i formannskapsmodellen ville være mest fokus på mål, fordi formannskapsmodellen bygger på tanken om størst mulig politisk konsensus, og at fokuset hos politikerne derfor ligger på å få sin politikk vedtatt som mål for det administrasjonen skal gjøre. Forventningene til den parlamentariske modellen er at siden byrådet holdes ansvarlige for det administrasjonen gjør,

vil det være større fokus på resultater av hva administrasjonen har gjort, enn hva det er i en formannskapsmodell.

I Trondheim hadde informantene i administrasjonen et inntrykk av at resultatene de legger frem for politikerne vies liten oppmerksomhet. Dette er i samsvar med den teoretiske forventningen om at hovedfokuset ligger på mål, snarere enn resultater i en formannskapsmodell. I Oslo forteller informantene at både mål og resultater er sentrale for administrasjonens arbeid. Dette samsvarer med de teoretiske forventningene om at det parlamentariske systemet medfører mer fokus på resultater, sammenlignet med formannskapsmodellen.

6.4 Oppsummering

De teoretiske forventningene til ulikhetene i ansvarsutkrevingen mellom formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen var samlet sett en tydeligere ansvarsutkreving med parlamentarisk styringsmodell enn formannskapsmodellen. Funnene i oppgaven tyder på at det er mye informasjonsflyt om hva administrasjonen gjør, både i Oslo og Trondheim. Sanksjonene som politikerne kan ilegge administrasjonen fremstår som like i begge kommunene, med kritikk og mistillit. Det oppleves som noe mer debatter og diskusjoner mellom det politiske og administrative nivået i Oslo, enn i Trondheim. Videre forteller informantene i begge kommunene at de opplever en tydelig hierarkisk relasjon mellom administrasjonen og rådmann/byråd, og mellom rådmann/byråd og bystyret.

I tillegg opplever informantene i undersøkelsen at det er mest fokus på mål i Trondheim, noe som samsvarer med de teoretiske forventningene. I Oslo svarer informantene at de fokuserer omtrent like mye på både mål og resultater. I Trondheim er politikerne med formannskapsmodellen i større grad involverte i målutforming, og mindre grad involverte i resultatene fordi det er rådmannen som står ansvarlig for det administrasjonen har oppnådd. Med andre ord viste det seg at grunntrekkene i ansvarsutkrevingen foregår forholdsvis likt i Oslo og Trondheim.

Derimot er det en tydelig forskjell i hvordan administrasjonen forholder seg til horisontale ansvarslinjer. Det fremstår som at det er tydeligere ansvarslinjer i Oslo. Administrasjonen bare skal svare ut til innbyggere, media og næringsliv om rent administrative saker, eller innenfor vedtatt gjeldende politikk. Hvis noe er eller kan være utenfor dette, er det byrådets

ansvar til å svare ut, fordi det er byrådet som holdes ansvarlig for det administrasjonen gjør. I Trondheim forteller informantene at det oftere er administrasjonen som må svare ut til innbyggere, media og næringsliv om saker som både kan være administrative og politiske, og på den måten må rådmannen i større grad ta ansvaret for saker som egentlig er politiske. På den måten kan det være mer horisontal ansvarsutkreving i Trondheim enn i Oslo.

Den tydeligste forskjellen mellom kommunene er at det i undersøkelsen fremstår som tydelige ansvarslinjer i Oslo, mens det ikke er like tydelig i Trondheim. Den forskjellen påvirker ansvarsutkrevingen ved at det oftere er rådmannen som må stilles til ansvar for det politikerne har bestemt. I Oslo er det tydelig at det er byrådet som har ansvaret, fordi byrådet er ansvarliggjort av bystyret. Opposisjonens oppfølging av byrådet er en sentral mekanisme i å holde byrådet ansvarlig for det de gjør. Denne mekanismen er ikke like tydelig i Trondheim, fordi det ikke finnes en like tydelig opposisjon som holder politikerne i posisjon ansvarlig for sine beslutninger. Derfor er funnet i undersøkelsen at rådmannen i større grad får kritikk fra både posisjonen og opposisjonen, fordi politikerne ikke har samme mulighet til å holde hverandre ansvarlige.

Formannskapsmodellen bygger på tanken om konsensus, og det visker ut det klare skillet mellom hvem det er som sitter i posisjon og opposisjon, og blokkene være utflytende, fra sak til sak. Dette oppfatter informantene i Trondheim. Ulempen med formannskapsmodellen i Trondheim er at det er vanskelig for politikerne å stille hverandre til ansvar, og dermed også muligheten til å ilegge sanksjoner når noe går galt. I denne undersøkelsen forklarer det hvorfor informantene mener at det oftere rådmannen som sitter igjen med svarteper, selv i saker der politikerne burde ha tatt ansvar. Det er han som er ansvarlig for det administrasjonen gjør, uansett om det er et dårlig politisk vedtak eller ikke som har medført at noe har gått galt.

7 Avslutning og konklusjon

7.1 Hva var spørsmålet?

En av forutsetningene for et velfungerende lokaldemokrati er at styringslinja mellom det politiske nivået og det administrative nivået i kommunene fungerer godt. I innledningen så vi et sitat fra en opposisjonspolitiker, som hadde uttalt i Adresseavisa at tendensen i Trondheim er at politikerne tar æren når ting går bra, og legger skylda over på rådmannen når ting går galt. Videre hadde politikeren et tydelig ønske om at Trondheim går vekk fra formannskapsmodellen, og innfører parlamentarisk styringsmodell, som informantene mente kunne løse problemet.

Problemstillingene i oppgaven var:

Hva karakteriserer ansvarsutkrevingen i relasjonen mellom politikk og administrasjon i kommunene?

På hvilken måte får parlamentarisme og formannskapsmodellen betydning for ansvarliggjøringen av administrasjonen i Oslo og Trondheim?

Ved å sammenligne ansvarsutkrevingen i Trondheim, som følger formannskapsmodellen, med Oslo, som har den parlamentariske styringsmodellen, ble det mulig å gå i dybden på problemet som lokalpolitikeren uttalte i avisa, og undersøke om den parlamentariske styringsmodellen medfører tydeligere ansvarsutkreving. Disse to kommunene er valgt fordi de er to av landets største, de er to storbykommuner med nokså like utfordringer, med hver sin styringsmodell.

For å besvare problemstillingen i oppgaven ble sentrale deler av ansvarsutkrevingsteorien flettet sammen med forventninger basert på funn fra tidligere forskning, og operasjonalisert i et analytisk rammeverk. De teoretiske forventningene i det analytiske rammeverket inneholdt antakelser om at ansvarsutkrevingprosessen kom til å være tydeligere med den parlamentariske styringsmodellen enn ved formannskapsmodellen. Det var en forventning om en sterkere administrasjon og mer horisontal ansvarsutkreving i formannskapsmodellen enn i den parlamentariske modellen. Tilslutt var det en forventning om mer målorientering med

formannskapsmodellen enn i den parlamentariske modellen, og mer resultatorientering var forventningen for den parlamentariske styringsmodellen.

7.2 Hva ble svaret?

I det store og det hele ble resultatene av undersøkelsen i sammenligningen mellom Oslo og Trondheim at grunntrekkene ved ansvarsutkrevingen foregår forholdsvis likt, men at ansvarsutkrevingen er noe tydeligere i Oslo enn Trondheim. Noe av det som kan forklare likhetene er at begge kommunene praktiserer mål- og resultatstyring, og det medfører et behov for tydelig målformuleringer. I tillegg setter Kommuneloven klare føringer for økonomiplaner og budsjettarbeid, og budsjettet er et viktig styringsdokument som setter tydelige mål og rammer for administrasjonens virksomhet. I tillegg opplever informantene i begge kommunene at det er et tydelig hierarki innad i administrasjonen, med rådmannen eller byrådet som er ansvarlige for administrasjonens arbeid, og som blir gjort ansvarlig av bystyret.

Det som ble den avgjørende forskjellen i ansvarsutkrevingen mellom de to ulike modellene, er at uklare ansvarsrelasjoner medfører at det er mer krevende å stille riktig aktør til ansvar for sine handlinger. I Trondheim kom det tydelig frem at alle politikerne i undersøkelsen opplevde ansvarslinjene som uklare, og informantene sa at det medfører at de selv tar æren for saker som går bra, og legger skylda på rådmannen når det går dårlig.

Funnene i undersøkelsen tyder på at informantene i Oslo samlet sett opplever at den parlamentariske styringsmodellen skaper tydelige ansvarsrelasjoner mellom hva som er politikk, og hva som er administrasjon. Administrasjonen svarer kun ut horisontalt til innbyggere, media og næringslivet på spørsmål som er administrative, eller innenfor vedtatt gjeldende politikk. I Oslo trekker informantene frem at det er et tydelig hierarki med at byrådet har det tydelige ansvaret for det administrasjonen gjør, og byrådet holdes ansvarlig av bystyret.

Et av de mest sentrale argumentene bak innføringen av parlamentarismen i Oslo var nettopp det å skape klarere ansvarslinjer. Både i denne undersøkelsen og funn fra tidligere forskning i Oslo og Bergen, fremkommer det at informantene mener at parlamentarismemodellen gjør ansvarslinjene klarere. Sannsynligvis kunne en parlamentarismemodell løst en del utfordringer rundt det å plassere ansvar i Trondheim. Kommunene bestemmer selv hvilken

styringsform de ønsker å ha. Det interessante ved det er at bystyret i Trondheim i en årrekke har vedtatt parlamentarisk styringsmodell, men at de små samarbeidspartiene er skeptiske til modellen, fordi de frykter å få mindre makt (Tiller 2018). I Trondheim har Arbeiderpartiet hatt en dominerende posisjon i lang tid, og fikk 41,5% oppslutning i kommunevalget i 2015 (Valgdirektoratet 2015). Derfor er det trolig lettere for de små partiene å inngå i allianse med Arbeiderpartiet, enn å utgjøre en tydelig opposisjon. I tillegg består hele formannskapet i Trondheim av heltidspolitikere, noe alle partiene som er representert der drar nytte av. Både posisjon og opposisjon har derfor tid til å plukke litt på rådmannens forslag, men politikerne kan ikke stille hverandre til ansvar for det de beslutter.

7.3 Hvordan kan funnene belyse oppgavens tema?

Funnene i denne undersøkelsen kan peke på generelle utfordringer i en stor kommune som følger formannskapsmodellen, og hvilke utfordringer uklare ansvarslinjer medfører for det å plassere ansvar. Konsekvensen av uklare ansvarslinjer er at noen må ta på seg ansvaret eller sanksjoneres for noe en selv ikke kan noe for, og det kan oppleves som urimelig. I tillegg er det ikke sikkert at det løser roten til problemet, når feil aktør får ansvaret for noe aktøren ikke kan noe for.

Videre kan funnene i denne undersøkelsen være av verdi for kommuner av en viss størrelse, som praktiserer formannskapsmodellen, der det bør settes fokus på å skape klarere ansvarsforhold mellom politisk og administrativt nivå. En av forutsetningene for et velfungerende lokaldemokrati er at styringslinja mellom det politiske nivået og det administrative nivået fungerer godt. En av forutsetningene for å skape velfungerende lokaldemokrati er ifølge KS muligheten for innbyggerne til å stille de styrende til ansvar. Denne undersøkelsen har funnet ut at klare ansvarslinjer er en forutsetning for å kunne stille riktig aktør til ansvar.

Litteraturliste

- Baldersheim, Harald og Strand, Torodd (1988) *“Byregjering” i Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt.* Norsk institutt for by- og regionforskning. Bergen. NIBR-rapport 1988:19 https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007081400044?page=3 (lest 15.04.19)
- Bernt, Jan Fridthjof (2016). *Sivilombudsmannen.* Store Norske Leksikon på nett. <https://snl.no/Sivilombudsmannen> (lest 25.02.19)
- Beyers, Jan, Braun, Caelesta, Marshall, David. og de Bruycker, Iskander. (2014). *Let's Talk! On the practice and method of interviewing policy experts.* Interest Groups & Advocacy, vol 3, no. 2.
- Bovens, Mark (2007) *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.* European Law Journal, Vol. 13, No 4, July 2007 s447-468.
- Bryman, Allan (2012) *Social research methods.* 4. Utgave. Oxford. Oxford University Press.
- Byrådet i Oslo kommune (2016) *Oslo kommunes delegasjonsreglement og regler for innstillingsrett.* Byrådssak 158/16.
- Bøe, Jan Ivar (2018) *Valgte modell for parlamentarisk styring. Viken fylkeskommune fra 2020.* <https://www.viken2020.no/nyheter/valgte-modell-for-parlamentarisk-styring.104406.aspx> (lest 04.05.19).
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen Helge O, Læg Reid Per, Roness Paul G. (2010) *Forvaltning og politikk.* 3. utgave, Universitetsforlaget. ISBN 978-82-15-01620-7
- Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul G, og Røvik, Kjell Arne (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor.* 2.utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (2018) *Hva er mål- og resultatstyring?* Oppdatert 3.okt. 2018. <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring> (lest 03.01.19)

Fimreite (red.), Anne Lise, Klausen, Jan Erling, Kvalvåg, Svein, Myrvold, Trine Monica og Opedal, Ståle (2003) *Styringssystem i storby – Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Fimreite (red.) KS forskning, program for storbyrettet forskning. Rokkansenteret, rapport 4 2003.

Fiva, Jon F., Hagen, Terje P, Sørensen, Rune J. (2017) *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget, 7. utgave.

Fladberg, Karin (2018) *Astrid Søgne måtte gå – det var ingen vei utenom*. Dagsavisen på nett, publisert 15. november 2018. <https://www.dagsavisen.no/innenriks/astrid-sognen-matte-ga-det-var-ingen-vei-utenom-1.1233734> (lest 18.02.19)

Gerring, John (2017) *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press. 2.utgave.

Gregory, Robert (2012). *Accountability in Modern Government* i Peters, B. G og Pierre J. (red.) *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd, London.

Grøndal, Øyvind N. og Grønlie, Tore (2005) *Politikk og forvaltning i Skandinavia. Ministerstyre, dualisme eller «ja takk, begge deler»*, i K. Romnit og B. Rothstein (red.) *Den politiske forvaltning – historiske spor i nutidens bureaukrati*. Festskrift til Tim Knudsen. København: Forlaget politiske studier.

Grønmo, Sigmund (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2.utgave. Fagbokforlaget, Bergen.

Hagen, Terje P, Myrvold, Trine Monica, Opedal, Ståle, Stigen, Inger Marie og Østtveiten, Helge Strand (1999) *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? – Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. KS forskning, program for storbyrettet forskning, NIBRs pluss-serie 3-99.

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7.utgave. Universitetsforlaget, Oslo.

Jacobsen Dag Ingvar (2003) *«Vi har det så greit..» - En studie av forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner*. Rapport 66, juni 2003. ISBN 82-92028-72-2. En del av Makt- og demokratiutredningen.

Jacobsen, Knut Dahl. (1960). *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Pacem, tidsskrift for militær etikk. Publisert 1. oktober 2008. <http://pacem.no/2008/lojalitet-noytralitet-og-faglig-uavhengighet-i-sentraladministrasjonen/> (lest 10.09.2018)

Kjellberg, Francesco (1995) *The Changing Values of Local Government*. Annals, Aapss, 540, July 1995. <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1177/0002716295540000004> (lest 22.01.2019)

Klausen, Jan Erling, Myrvold, Trine Monica og Stokstad, Sigrid (2018) *To tårn, to ledere. Hvem skal representere Oslo?* NIBR-rapport 2018:10.

Kommunaldepartementet (1990) Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Sammendrag av kapittel 2, NOU 1990:13. Kommunelovutvalget. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154728-nou1990-13.pdf> (lest 07.11.18)

Kommunaldepartementet (1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Ot.prp. nr.42 (1991-92) <https://www.regjeringen.no/contentassets/deaea917245b4be3b5c0743a076f1f39/otp199119920042000dddpdfs.pdf> (lest 31.03.19)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (1992) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107> (lest 07.11.18)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) *Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf> (lest 22.01.2019)

Kommunal- og regionaldepartementet (2000). *Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.* <https://www.regjeringen.no/contentassets/2428b444768f4e90b42b304ddb25bf74/no/pdfa/otp199920000043000dddpdfa.pdf> (lest 22.01.2019).

Lie, Amund og Christensen, Tom (2007) *Nyliberalisme og forvaltningspolitikk – frå modernisering til fornying?* i Mydske, Per Kristen, Claes, Dag Harald og Lie, Amund (red.) *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Universitetsforlaget, Oslo.

Lindberg, Staffan I. (2013). *Mapping accountability: core types and subtypes*. International Review of Administrative Sciences 79(2) 202-226. DOI: 10.1177/0020852313477761

Lund, Bernt H. (1999) *Styringsystemet i Oslo kommune. Parlamentarisme og desentralisering*. Kommuneforlaget AS, Oslo. 2.utgave. Tilgjengelig fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2009050600044?page=3 (lest 12.04.19)

Lund, Thorleif (2002). *Metodiske prinsipper og referanserammer*, kapittel 3 i Innføring i forskningsmetodologi. ISBN: 8274770900

Mikalsen, Knut H. og Bjørnå Hilde (2015) *Den norske ordføreren: begrenset myndighet, mye makt?* i Aarsæther Nils og Mikalsen Knut H. (red.) Lokalpolitisk lederskap i Norden. Gyldendal Akademisk, Oslo.

Moe, Håvard (2016) *Helhetlig styring*. KS-Konsulent. <https://www.kskonsulent.no/styring-og-analyse/helhetlig-styring/> (lest 25.03.19)

Mosley, Layna (2013) “Just talk to people”? *Interviews in contemporary political science*, i Mosley, Layna (red.) Interview research in Political Science. Cornell University Press.

Mouritzen, Poul Erik og Svava, James H. (2002) *Leadership at the Apex – Politicians and administrators in western local governments*. University of Pittsburgh Press. ISBN 0-8229-5785-x

Mulgan, Richard (2000) «Accountability»: *an ever-expanding concept?* Public Administration Vol. 78 No. 3, 2000, side 555-573. Blackwell Publishers Ltd.

Mulgan, Richard (2011) *Accountability*, i Badie, B., Berg-Schlosser D. og Morlino, L. (red) *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications, Inc. Thousand Oaks.

Müller, Wolfgang C, Bergman, Torbjörn og Strøm, Kaare (2003) *Parliamentary Democracy: Promise and Problems, i Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford University Press.

Myrvold, Trine Monica (2004) *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer – Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*. Notat til KS-forskning – Program for storbyrettet forskning. Utgitt ved norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) Juni 2004. ISBN 82-

7071-482-8 <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2004-113.pdf> (lest 04.10.18)

Oslo kommune a) (2019) *Økonomireglementet*. Forfatter ukjent. Oslo kommunes nettsider. <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/budsjett-2019/kommunens-vedtatte-budsjett-dokument-3-2019/?del=2-1#gref> (lest 12.05.19)

Oslo kommune b) (2019) *Slik styres Oslo*. Forfatter ukjent. Oslo kommunes nettsider. <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/slik-styres-oslo/> (lest 12.05.19)

Oslo kommune c) (2019) *Byrådet*. Forfatter ukjent. Oslo kommunes nettsider. <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/byradet/> (lest 12.05.2019)

Oslo kommune d) (2019) *Byråd for miljø og samferdsel*. Forfatter ukjent. Oslo kommunes nettsider. <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/byradet/byrad-for-miljo-og-samferdsel/> (lest 12.05.2019)

Pedersen, Ole Petter (2018) *Rådmann og politikere skal «luften ut»*. Kommunal Rapport 23.01.2018. <https://kommunal-rapport.no/politikk/2018/01/vil-ha-parlamentarisme-i-trondheim> (lest 03.10.18)

Pollitt, Christopher (2003) *The essential public manager*. Open University Press, Maidenhead, Philadelphia.

Riksrevisjonen (2013) *Riksrevisjonens undersøkning av kommunane si styring og kontroll med tenester med nasjonale mål*. Dokument 3:7 (2012-2013) Rapport. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2012-2013/dokumentbase_3_7_2012_2013.pdf (lest 22.01.2019)

Saxi, Hans Petter (2007). *Fra konsensus til majoritetsstyre? Fylkesparlamentarisme i Nordland i et komparativt perspektiv*. Doktorgradsavhandling ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

Saxi, Hans Petter (2014) *Parlamentarisme – bare for storbykommuner?* Kronikk i Kommunal Rapport 04.02.2014. https://kommunal-rapport.no/debatt/parlamentarisme_bare_storbykommuner (lest 03.10.2018)

Saxi, Hans Petter, Bukve, Oddbjørn, Gjertsen, Arild, Gustavsen, Annelin og Langeland, Arthur (2014), *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. UiN-rapport nr. 4-2014. Universitetet i Nordland. ISBN: 978-82-7314-658-8

Saxi, Hans Petter (2015) *Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?* Notat til politikere og administrative ledere skrevet for regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/618c764e07eb413a8e2d7cda7c212f47/notat-formannskap-eller-parlamentarisme.pdf> (lest 23.09.2018)

Saxi, Hans Petter (2018) *Systemoppslutning i byene med parlamentarisme*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 01/2018 (Volum 34) https://www.idunn.no/nst/2018/01/systemoppslutning_i_byene_med_parlamentarisme (lest 02.10.2018)

Schillemans, Thomas (2008). *Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies*. Public Organization Review 8:175-194. DOI 10.1007/s11115-008-0053-8

Slik styres Oslo (i.n/dato ukjent). Oslo kommunes nettsider. <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/slik-styres-oslo/#toc-1> (lest 23.09.18)

Smith, Eivind (2015) *Konstitusjonelt demokrati*. Fagbokforlaget 3.utgave, Oslo.

Statistisk sentralbyrå (SSB), (2019) Kommunefakta befolkning for Oslo, Trondheim og Klæbu. Forfatter ukjent. <https://www.ssb.no/kommunefakta/oslo> (lest 12.02.19)

Strøm, Kaare (2003) *Parliamentary Democracy and Delegation*. I Strøm, Müller og Bergmann (red.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.

Stortinget (2018) *Formannskapslovene av 1837*. Sist oppdatert 27.04.2018. Stortingets nettsider. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/> (lest 21.01.2019)

Syse, Henrik og Olsen, Jørn Bue (2013) *Hva er ansvar?* Magma, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse, publisert 2/2013 s.17-22. <https://www.magma.no/hva-er-ansvar> (lest 01.11.2018)

Tiller, Harry (2018) *Koker nok bort i kålen – igjen*. Kommentar i Adresseavisa. 01.03.2018 <https://www.adressa.no/meninger/kommentarer/2018/03/01/Koker-nok-bort-i-kålen---igjen-16195384.ece> (lest 05.04.19)

Trondheim kommune a) (2019) *Strategisk ledelse*. Forfatter ukjent. Trondheim kommunes nettsider. <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/utvalgt/om-kommunen/organisasjonen/strategisk-ledelse/> (lest 12.05.2019)

Trondheim kommune b) (2019) *Byutvikling*. Forfatter ukjent. Trondheim kommunes nettsider. <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/utvalgt/om-kommunen/organisasjonen/byutvikling/> (lest 12.05.2019)

Trondheim kommune c) (2019) *Politikk i Trondheim*. Forfatter ukjent. Trondheim kommunes nettsider. <https://www.trondheim.kommune.no/tema/politikk-og-planer/Politikk/#heading-h2-2> (lest 12.05.2019)

Uhr, John (1993). *Redesigning Accountability: From Muddles to Maps*. The Australian Quartely, Vol. 65, No. 2, Accountability: Who Is and Who Should Be (Winter, 1993). S 1-16.

Valgdirektoratet (2015). *Trondheim kommune, kommunestyrevalg 2015*. Søkefunksjon på Valgdirektoratets nettside. <https://valgresultat.no/sør-trøndelag/trondheim?type=ko&year=2015> (lest 18.05.19)

Verschuere, Bram, Koen Verhoest, Falke Meyers og B. Guy Peters. 2006. *Accountability and Accountability Arrangements in Public Agencies*. I Tom Christensen og Per Lægreid (red.): *Autonomy and regulation*. Cheltenham: Elgar

Willems Tom, og Van Dooren Wouter (2012). *Coming to Terms with Accountability*. Public Manager Review, 14(7). 1011-1036. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.662446> (lest 16.10.2018).

Willumsen, Tord (2015) *Lederskap på toppen – den norske «timeglassmodellen» i praksis*. Kapittel 8 i «Lokalpolitisk lederskap i Norden» Nils Aarsæther og Knut H. Mikalsen (red.). Gyldendal Akademisk, Oslo.

Winsvold, Marte (2013) *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24. Norsk Institutt for By- og Regionforskning. ISBN 978-82-7071-997-6

Øyvind Østerud (red.) (2007) *Statsvitenskapelig leksikon*. Universitetsforlaget, Oslo.

Aarsæther Nils, Vabo Signy Irene (2002) *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Det Norske Samlaget. ISBN 82-521-5914-1

Aarsæther Nils, Willumsen Tord, Buck Marcus (2015). *Maktforskyvning på toppen? – Ordførere og rådmenn i norske kommuner*. Kapittel 9 i «Lokalpolitisk lederskap i Norden» Nils Aarsæther og Knut H. Mikalsen (red.). Gyldendal Akademisk, Oslo.

Vedlegg 1: Informasjonsskriv for alle informanter

Forskningsprosjektet

Forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunene

Formål

Forskningsprosjektet er grunnlag for min masteroppgave hvor formålet er å undersøke på hvilken måte styringen og ansvarsforholdene mellom politikk og administrasjon er, og varierer avhengig av om kommunen er organisert med utgangspunkt i en formannskapsmodell eller en parlamentarisk modell.

For å undersøke dette ønsker jeg å sammenlikne formannskapsmodellen i Trondheim med den parlamentariske modellen i Oslo. Og for å konkretisere relasjonen ønsker jeg å studere byutvikling- og bydrift i de to kommunene.

Jeg har derfor behov for å gjennomføre intervjuer med aktører som er relevante i forskningsprosjektet, det vil si politikere i posisjon (som har flertall til å bestemme) og opposisjon (som ikke har flertall til å bestemme), samt administrative ansatte innenfor relevant fagområde. Totalt vil det være rundt 12 personer som forespørres om intervju. Kontaktopplysninger om deg er hentet fra offentlig kjent informasjon.

Intervjuene vil ha spørsmål formulert på grunnlag av teori om ansvarlighet i relasjonen mellom politikk og administrasjon, og handler om arenaer hvor politikere og administrasjon møtes, hvordan politikere styrer og følger opp administrasjonen, og administrasjonens rolle både overfor politikerne og innbyggerne.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Ansvarlig for prosjektet er Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, herunder veileder professor Signy Irene Vabo og undertegnede.

Intervjuet kommer til å ta ca en time.

På oppdrag fra Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo har NSD (Norsk senter for forskningsdata AS) vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. Opplysninger vil kun bli brukt til formålet redegjort for over, og vil bli slettet straks mastergradsprosjektet er avsluttet. Opplysningene blir behandlet konfidensielt. Siden det vil komme frem i masteroppgaven at det er byutvikling og bydriftsfeltet som undersøkes, kan noen roller være mulig å gjenkjenne. Utgangspunktet i oppgaven er å hovedsakelig skille mellom politiker og administrativt ansatte. Om det skulle bli aktuelt med konkrete siteringer der du i egenskap av din konkrete rolle kan bli gjenkjent, tar jeg kontakt for å høre om sitatet kan brukes i oppgaven.

Du kan når som helst trekke samtykke om deltakelse tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert og slettet.

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

- Institutt for Statsvitenskap ved Maria Svendsen Røed, marisro@student.sv.uio.no eller [redacted], eller Signy Irene Vabo, s.i.vabo@stv.uio.no eller [redacted].
- Vårt personvernombud: Helene Roshauw ved Universitetet i Oslo
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Maria Svendsen Røed

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunene». Jeg samtykker til:

- å delta i personlig intervju.
- at opplysninger om meg, det vil si min rolle og kommune kan knyttes til sitater jeg kommer med i intervjuet slik som «posisjon/opposisjonspolitiker 1, Trondheim» eller «administrativt ansatt 1, Oslo» kan publiseres i masteroppgaven. Siteringer som medfører at konkret rolle kan bli gjenkjent, skal godkjennes av informant før de publiseres. Navn på informanter kommer ikke på trykk i oppgaven.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 23.august 2019 (-og vil bli slettet senest 23.11.2019).

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Intervjuguide for politikere

Kort introduksjon (som ble lest opp for informantene før intervjuene startet):

Formålet med intervjuet er å undersøke ansvarlighet og ansvarsroller i forholdet mellom politikk og administrasjon, kartlegge hvilke arenaer hvor politikere og administrasjon møtes, hvordan politikere styrer og følger opp administrasjonen, og administrasjonens rolle både overfor politikerne og innbyggerne. For å undersøke dette ønsker jeg å sammenlikne formannskapsmodellen i Trondheim med den parlamentariske modellen i Oslo.

Intervjuet

Del 1 - Først veldig generelt om informantens bakgrunn

- Hvor lenge har du vært politisk aktiv?
- Hvilke politiske verv har du i bystyret? (utvalg/komiteer)
- Hvilke møter deltar du i, i egenskap av de rollene du har?
- Har du i tillegg verv i partiet ditt? Hvor ofte har dere møter? Hvor ofte diskuterer dere innad i partiet hvilke standpunkter dere skal ha i bystyret?

Kontakt med administrasjonen

- **I det daglige, har du direkte kontakt med administrasjonen?**
- Hvilke roller i administrasjonen? (Rådmann, kommunalsjef, byråden)
- Hva slags type kontakt: møter, mail, med videre?

- **Deltar du i møter hvor administrasjonen er tilstede? Vi kan ta komiteen (eller formannskapet) først, og så bystyret.**
- I hvilken grad er rådmann/kommunaldirektør/byråden til stede i deres møter?
- I hvilken grad får de delta? Svarer de på spørsmål direkte?
- **I hvilke arenaer må byrådet/rådmann svare til bystyret?**

Del 2 - Ansvarsrelasjoner for administrasjonen (vertikale og horisontale dimensjoner)

Nå skal vi over på ansvarsrelasjoner. Du er jo folkevalgt politiker, så du står jo til ansvar for innbyggerne som har stemt på ditt parti. Men slik du ser det, hvordan er det du mener eller opplever at administrasjonen står til ansvar for disse relasjonene som jeg nå kommer til å nevne?

Hvordan opplever du at administrasjonen står i ansvarsrelasjon til/for...

- Politikerne?
- Innbyggerne?

- Andre innad i administrasjonen/mellom ulike etater/enheter?
 - Innbyggere/publikum til etatens tjenester?
 - Media?
 - Næringslivet?
- Hvilken av disse relasjonene mener du er viktigst eller mest sentral, slik du ser det fra ditt politiske perspektiv?

Del 3 - Det aktive forholdet mellom politikk og administrasjon (ansvarsutkrevingen)

Nå skal vi over til en del av intervjuet som jeg har valgt å kalle for det aktive forholdet mellom politikk og administrasjon. Denne delen handler om en prosess med iverksetting av politikk, som er delt inn i en slags informasjonsfase, debattfase og bedømmelsesfase.

3.1 - Tildeling av en oppgave/sak til administrasjonen: (Informasjonsfasen)

- **Hvordan får administrasjonen kjennskap om hva politikerne ønsker at de skal oppnå? Det er vel hovedsakelig gjennom vedtak?**
- **Hvordan får politikerne kjennskap om hva administrasjonen ønsker å oppnå?**
- Hvordan sikrer dere i utgangspunktet at administrasjonen har forståelse for hva politikerne ønsker? (og vice versa hvis aktuelt spørsmål)
- Hvordan får administrasjonen tildelt sine vedtak/oppgaver? Typer av saksdokumenter?
- Hvordan sikrer dere i utgangspunktet at administrasjonen følger opp de politiske vedtakene?

3.2 - Gjennomføring av oppgave/sak i administrasjonen: (Debattfasen)

- **Er det kontakt mellom administrasjonen og politikerne underveis i gjennomføringsfasen?** Eller er det slik at blir det sendt til rådmann/byråd og dere hører ikke noe mer?
- **På hvilken måte får politikerne informasjon om gjennomføring/status? Finnes det systemer som gir politikerne informasjon om gjennomføring/status?**
- **På hvilke måter/jevnlige/arenaer?**
- Hender det at administrasjonen selv kommer tilbake til politikerne, og melder ifra om prosessen drar ut i tid?
- Har du opplevd at administrasjonen er usikker på om en del av målene eller oppgavene dere som politikere har satt lar seg gjennomføre? Hva skjer da?

3.3 - Når oppgaven er gjennomført: (Bedømmelsesfasen)

- **Hvordan vurderes det at målene er nådd, eller at oppgaven er gjennomført? Skriver administrasjonen konkrete rapporter med resultater, med videre? Hvem mottar de, bystyret?**
- Hvis noen av målene ikke har blitt nådd, hva gjør politikerne da? (kritikk mv.)
- **Hvis politikerne er misfornøyde med noe administrasjonen har gjort eller unnlatt å gjøre, finnes det måter eller virkemidler politikerne kan sanksjonere administrasjonen på?**
- I så fall hvilke virkemidler kan politikerne bruke for å gi sanksjoner til administrasjonen?
- Har du noe eksempel på slike tilfeller?

Del 4 - Styringsdokumenter generelt (ex. post – ex. ante)

- Med hvilke typer av styringsdokumenter er du med på å styre administrasjonen? Kortsiktige/langsiktige? Tydelige kostnadsrammer?
- **Hvem er det som utformer målene, tiltakene og resultatindikatorerne som enhetene baserer sine resultater på, er det enhetene eller etatene som setter disse selv, og så godkjennes det i bystyret?**
- I hvilke konkrete arenaer settes eller utformes disse målene?
- **Vil du si at det er det mest politisk styring i forkant eller i etterkant av at administrasjonen har utført en oppgave?**
- Har du noen formening om det er det mest fokus på mål eller resultater som politikerne er opptatt av i sine møter med administrasjonen?

Del 5 – Konkrete eksempler på det aktive forholdet mellom politikk og administrasjon

- **Har du noen konkrete, typiske saker som illustrerer forholdet mellom politikk og administrasjon kan ha vært litt problematisk, slik vi har snakket om tidligere i intervjuet? Eksempel med litt uenigheter mellom politikk og administrasjon om informasjonsdeling, som medførte noen form av sanksjon fra politikerne.**
Gjerne fra din komite, hvis du kommer på noen eksempler derfra.

Del 6 – (Denne delen gjelder kun i Oslo!)

- **I Trondheim har jeg fått høre at rådmannen får skylda når ting går dårlig, og politikerne tar æren når ting går bra. Hvordan vil du si at du opplever at det er her i Oslo?**
- Er du en tilhenger av den parlamentariske modellen i Oslo?

Del 7 – Avslutningsspørsmål

Er det noe mer du vil tilføye eller kommer på, som jeg ikke har spurt om, men burde ha spurt om?

Vedlegg 3: Intervjuguide for administrasjon

Kort introduksjon (som ble lest opp for informantene før intervjuene startet):

Formålet med intervjuet er å undersøke ansvarlighet og ansvarsroller i forholdet mellom politikk og administrasjon, kartlegge hvilke arenaer hvor politikere og administrasjon møtes, hvordan politikere styrer og følger opp administrasjonen, og administrasjonens rolle både overfor politikerne og innbyggerne. For å undersøke dette ønsker jeg å sammenlikne formannskapsmodellen i Trondheim med den parlamentariske modellen i Oslo.

Intervjuet

Del 1 - Først veldig generelt om informantens bakgrunn

- Hva er din formelle stillingstittel?
- Hvor lenge har du hatt denne stillingen?
- Har du jobbet i kommuneadministrasjonen tidligere?
- Hva er dine arbeidsoppgaver og ansvarsområder?
- Hva gjør du en vanlig dag på jobb?

Kontakt med det politiske nivået?

- **I det daglige, har du direkte kontakt med politikerne?**
- Hvilke roller har politikerne dere har kontakt med?
- Hva slags type kontakt: møter, mail, med videre?

- **Deltar du i møter hvor politikerne er tilstede? Vi kan ta komiteen (eller formannskapet) først, og så bystyret.**
- I hvilken grad er dere tilstede i politiske møter?
- I hvilken grad får dere delta? Kan dere svare på spørsmål direkte?
- **I hvilke arenaer må byrådet/rådmann svare til bystyret?**

- Hvis informant ikke møter politikerne direkte: Hvor ofte møter dere administrasjonen som har kontakt med politikerne?

Del 2 - Ansvarsrelasjoner for administrasjonen (vertikale og horisontale dimensjoner)

Nå skal vi over på ansvarsrelasjoner. I din stilling, hvordan opplever du at administrasjonen står til ansvar for disse relasjonene som jeg nå kommer til å nevne?

Hvordan opplever du at administrasjonen står i ansvarsrelasjon til/for...

- Politikerne?
- Innbyggerne?

- Andre innad i administrasjonen/mellom ulike etater/enheter?
 - Innbyggere/publikum til etatens tjenester?
 - Media?
 - Næringslivet?
- Hvilken av disse relasjonene mener du er viktigst eller mest sentral, slik du ser det fra din rolle?
- Er det den relasjonen du forholder deg mest til i hverdagen?

Del 3 - Det aktive forholdet mellom politikk og administrasjon (ansvarsutkrevingen)

Nå skal vi over til en del av intervjuet som jeg har valgt å kalle for det aktive forholdet mellom politikk og administrasjon. Denne delen handler om en prosess med iverksetting av politikk, som er delt inn i en slags informasjonsfase, debattfase og bedømmelsesfase.

3.1 - Tildeling av en oppgave/sak til administrasjonen: (Informasjonsfasen)

- **Så i en informasjonsfase, slik du opplever det, er det oftest administrasjonen som fremmer forslag om oppgaver og ting som skal løses, årsbudsjett med mer, eller er det ofte politikerne som er involverte i dette, som er først ut?**
- Hvordan sikrer dere i utgangspunktet at politikerne har forståelse for hva dere ønsker å oppnå? (og vice versa hvis aktuelt spørsmål)
- Hva slags type dokumenter med oppgaver er det politikerne utformer når de styrer deres administrasjon? Typen av saksdokumenter?
- Hvor tydelig er informasjonen som kommer fra politikerne, når de har fattet et vedtak? Er den tydelig nok, eller hender det at dere må stille spørsmål?

3.2 - Gjennomføring av oppgave/sak i administrasjonen: (Debattfasen)

Da kan vi tenke oss fasen som handler om gjennomføring.

- **Er det kontakt mellom administrasjonen og politikerne underveis i gjennomføringsfasen?**
- På hvilken måte får politikerne informasjon om gjennomføring/status? Finnes det systemer som gir politikerne informasjon om gjennomføring/status?
- På hvilke måter/jevnlige arenaer?
- Hender det at dere i administrasjonen aktivt velger å melde ifra til politikerne om at prosessen drar ut i tid?
- Har du opplevd at administrasjonen er usikker på om en del av målene eller oppgavene dere som politikere har satt lar seg gjennomføre? Hva skjer da?

3.3 - Når oppgaven er gjennomført: (Bedømmelsesfasen)

- **Hvordan vurderes det at målene er nådd, eller at oppgaven er gjennomført? Skriver administrasjonen konkrete rapporter med resultater, med videre? Hvem mottar de, bystyret?**
- Hvis noen av målene ikke har blitt nådd, hva gjør dere i administrasjonen da?
- Får det noen konkrete konsekvenser, hvis dere ikke har gjort noe politikerne mener at dere burde ha gjort?
- **Hvis politikerne er misfornøyde med noe administrasjonen har gjort eller unnlatt å gjøre, finnes det måter eller virkemidler politikerne kan sanksjonere administrasjonen på?**
- I så fall hvilke virkemidler kan politikerne bruke for å gi sanksjoner til administrasjonen?

Har det vært noen saker som har vært utsatt for kritikk eller lignende fra politisk hold den siste tiden, som du kommer på? Hvor dere kanskje ikke har kommet helt i mål, og så har politikerne vært litt skuffet over måloppnåelsen?

Del 4 - Styringsdokumenter generelt (ex. post – ex. ante)

- Med hvilke typer av styringsdokumenter er du med på å styre administrasjonen? Kortsiktige/langsiktige? Tydelige kostnadsrammer?
- **Hvem er det som utformer målene, tiltakene og resultatindikatorene som enhetene baserer sine resultater på, er det enhetene eller etatene som setter disse selv, og så godkjennes det av bystyret?**
- I hvilke konkrete arenaer settes eller utformes disse målene?
- **Har du noen formening om det skjer mest politisk styring i forkant eller i etterkant av at administrasjonen har utført en oppgave?**
- Har du noen formening om det er det mest fokus på mål eller resultater som politikerne er opptatt av i sine møter med administrasjonen?
- Hvordan registrerer og evaluerer dere måloppnåelsen internt?

Del 5 – Avslutningsspørsmål

Er det noe mer du vil tilføye eller kommer på, som jeg ikke har spurt om, men burde ha spurt om?