

## KAPITTEL 1

# Folkevalgt og politisk leder

*Asbjørn Røiseland*

Nord universitet, OsloMet

*Signy Irene Vabo*

Universitetet i Oslo

*Eva Sørensen*

Roskilde universitet

*Jacob Torfing*

Roskilde universitet

**Abstract:** This chapter introduces the book. In the first part, we discuss different meanings of “political leadership”, arguing that political leadership should be understood as three interrelated functions: Identifying problems, give direction and mobilizing support. After discussing important theoretical trends in political leadership research, the chapter sums up relevant former Norwegian research in the field. In the latter part, the chapter introduces four paradoxes that will structure the book. The four paradoxes are related to “conflict”, “administration”, “openness” and “democracy”. The latter part also explains the empirical strategy, and why we have chosen to compare Norwegian and Danish local governments. In a brief and subsequent chapter, we point to some interesting similarities and differences between Norway and Denmark.

**Keywords:** political leadership, local government, paradox

## Introduksjon

Et demokrati har behov for politiske ledere som kan finne løsninger på viktige utfordringer, og som evner å skissere og skape entusiasme for optimistiske fremtidsbilder. Politisk lederskap etterspørres aller tydeligst ved akutte kriser, men vil også være viktig i mer normale situasjoner, for eksempel når nye problemer trenger en løsning, eller når det oppstår behov for større omprioriteringer.

Selv om vi kan være enige om at politisk lederskap er viktig, er det likevel ikke gitt hva dette skal bety i praksis i alle mulige situasjoner. Kommunereformen kan illustrere poenget. I oppstarten av reformen uttalte kommunal- og moderniseringsministeren følgende: *«Jeg har tillit til at dere nå viser lokalt lederskap og finner de beste løsningene for innbyggerne. Erfaringer tilsier at de beste løsningene oppnås gjennom gode lokale prosesser»* (Jan Tore Sanner [2014] i brev til de folkevalgte i kommunestyrene). Men selv om regjeringen la til grunn at kommunestyrerepresentantene skulle ta beslutningen om kommunesammenslåing, så hadde mange andre et alternativt syn, nemlig at innbyggerne selv skulle bestemme dette. Derfor ble det avholdt folkeavstemninger i over 200 kommuner. I de aller fleste tilfellene fulgte kommunestyret det rådet folkeavstemningen ga, også i de tilfellene der kommunestyret i utgangspunktet hadde et annet syn.

Argumentet om at innbyggerne selv skal bestemme, som i eksemplet over, illustrerer godt det paradoksale ved politisk lederskap i et representativt demokrati. På den ene siden bygger styreformens demokrati på ideen om det suverene folk, der alle innbyggerne i prinsippet skal ha like mye å si. Men i et representativt demokrati velger folket sine representanter i frie valg. Paradokset oppstår fordi den grunnleggende likhetstanken, som ligger i den demokratiske forestillingen om det suverene folk, strider mot tanken om et tydelig og sterkt politisk lederskap.

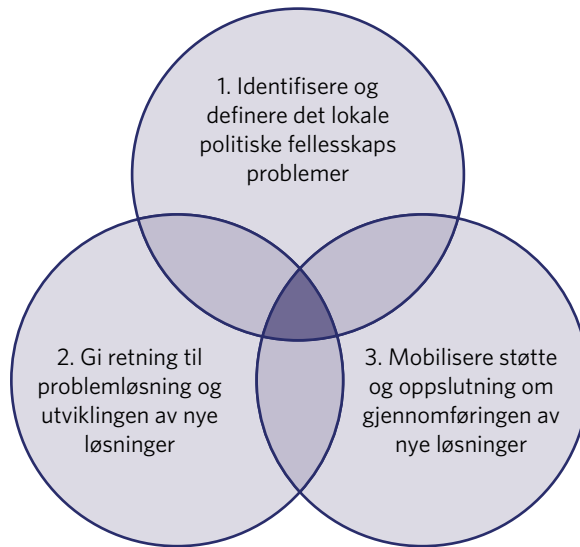
Det er et grunnleggende spørsmål hvordan vi i det hele tatt kan forsvare at de folkevalgte som politiske ledere inntar en overordnet styringsrolle overfor innbyggerne. Logikken i det representative demokratiet er jo

at innbyggerne, gjennom muligheten for å stemme, overlater til et flertall av de valgte representantene å fatte bindende beslutninger på vegne av kollektivet. Normativt sett vil noen argumentere for at politisk representasjon er en nest best løsning, siden den beste løsningen, nemlig direkte deltakelse, vil være vanskelig å gjennomføre fullt ut i et moderne demokrati. Andre vil argumentere for at representativt demokrati er det beste. Utvelgelsen av representanter sikrer at de som nyter mest tillit blant velgerne, blir gitt ansvaret for å fatte kollektive beslutninger (Esaiaasson, 2010; Hartley & Benington, 2011; Hendriks & Karsten, 2014).

Forholdet mellom politisk lederskap og ideen om det suverene folk kan utlegges som et paradoks, som vi senere i boken skal omtale og analysere som «demokratiparadokset». I tillegg til dette paradokset er boken organisert rundt diskusjonen av tre andre paradokser knyttet til forholdet mellom politisk lederskap og henholdsvis politiske konflikter, administrasjon og åpenhet. De fire paradoksene og bokens innhold for øvrig vil bli nærmere presentert mot slutten av dette innledningskapitlet.

Bokens utgangspunkt og overordnede perspektiv er at alle folkevalgte er politiske ledere. Det å være valgt er i seg selv en lederfunksjon, selv om det selvfølgelig er stor forskjell på utøvelsen av dette lederskapet hos en ordfører kontra hos en menig representant i kommunestyret.

Blant de mange oppfatninger om hva politisk lederskap innebærer, som vi kommer tilbake til, tar vi i denne boken utgangspunkt i betraktningen hos Charles Tucker (1995). Han er opptatt av lederskapets tre ulike funksjoner: å «forstå problemer», å «foreslå løsninger» og å «mobilisere støtte og handlekraft» (se figur 1.1). Når de politiske lederne skal tilby en *problem-diagnose*, så innebærer dette at de skal omtale hendelser, utviklingstrekk og omstendigheter som utfordrer det politiske fellesskapet, og vise hvordan disse kaller på politisk handling. Politisk lederskap innebærer blant annet å sette dagsorden og derigjennom bestemme hvilket sett av politiske spørsmål eller saker som fortjener politisk oppmerksomhet. Problem-diagnosen skapes gjennom at politiske ledere tillegger bestemte forhold mening og gjør dem til gjenstand for politisk debatt. Den politiske ledelsen er med andre ord ansvarlig for å definere situasjonen.

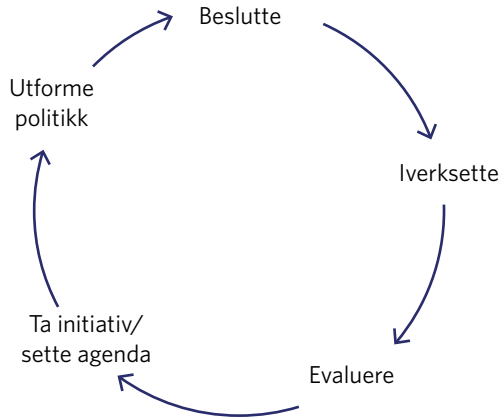


**Figur 1.1** Tre funksjoner i lokalpolitisk lederskap (etter Tucker, 1995)

Den andre funksjonen politiske ledere bør ivareta, går ut på å arbeide frem handlingsmuligheter. De skal tilby politiske strategier og programmer som angir hva som kan og bør gjøres for at problemene skal løses, og for at samfunnet skal utvikle seg i den retningen problemdefinisjonen tilsier. Den politiske ledelsen skal presentere *mulige handlingsalternativer*, peke ut de som foretrekkes, og vise konsekvensene av disse. Lederskap innebærer med andre ord å utforme den konkrete politikken.

Politisk lederskap innebærer også å *mobilisere det politiske fellesskapet* i betydningen folket, borgerne eller velgerne. Politiske ledere har behov for at folket følger dem. Vellykket gjennomføring av valgprogrammer, tiltak eller liknende forutsetter oppslutning om både problemdefinisjonen og den valgte løsningen. Mobilisering og aktiv støtte er spesielt viktig dersom politikernes løsningsforslag forutsetter at borgerne skal bidra til at disse løsningene blir realisert.

Denne teoretiske forståelsen av politisk lederskap går langt ut over det å fatte politiske beslutninger. Tar vi utgangspunkt i stegene i politikktutformingsprosessen, slik denne er illustrert i figur 1.2, ser vi at de funksjonene som inngår i politisk lederskap, omfatter så vel det å ta initiativ til saker som å sette den politiske agendaen og utforme politikk.



**Figur 1.2** Stegene i politikktutformingsprosessen

Denne måten å beskrive politikktutformingsprosessen på er hentet fra litteraturen om offentlig politikk (se f.eks. Birkland, 2016, s. 28; Dye, 2017, s. 11). Stegene i prosessen blir beskrevet på litt ulike måter, men poenget vi ønsker å legge vekt på, er de folkevalgtes sentrale rolle i de innledende fasene av politikktutformingen. Til tross for at folkevalgte har en viktig rolle i å fortolke lokale problemer og definere handlingsalternativer, så har denne funksjonen i liten grad vært på den offisielle dagsordenen. Dette var eksempelvis ikke del av diskusjonen da kommuneloven ble endret i 1992. Som vi skal se i kapittel 3, var det viktigste for det lovforberedende utvalget å rydde opp i forholdet mellom politikk og administrasjon gjennom å skille beslutningsfasen fra iverksettingsfasen (NOU 1990: 13). Som kjent ble også kontrollutvalgene innført, med vekt på politikernes mulighet for å kontrollere kommunedirektørens<sup>1</sup> (rådmannens) og administrasjonens iverksetting av politiske vedtak. Heller ikke i den nye kommunelovens forarbeider finner vi noen diskusjon rundt eller problematisering av hvordan lokal politikk blir til. Det vises til forskning som trekker i retning av at norske lokalpolitikere opplever manglende innflytelse (NOU 2016: 4, s. 78). Dette forklares dels som et resultat av hvor mye makt og myndighet som ligger i statlige lover og regler, og dels

<sup>1</sup> I denne boken benyttes gjennomgående den kjønnsnøytrale betegnelsen «kommunedirektør», som ble introdusert med kommuneloven av 2018, om rådmann eller administrasjonssjef – uavhengig av hvilken betegnelse som er benyttet i den opprinnelige teksten.

av hvor mye makt og myndighet kommunestyret har delegert til kommunedirektøren. Men når forholdet mellom politikk og administrasjon diskuteres, er det også her politikernes beslutningsmyndighet som er utvalgets omdreiningspunkt (NOU 2016: 4, kapittel 8.6).

## Politisk lederskap, makt og institusjoner

Styrken i det politiske lederskapet er tett forbundet med evnen til å utøve makt. Hva det innebærer, er imidlertid ikke gitt. I den politiske lederskapsteorien diskuteres hva det vil si å utøve makt, og hvilken form for maktutøvelse politiske ledere utøver (Tucker, 1995; Keohane, 2014). I den daglige samfunnsdebatten er det en tendens til å knytte politiske ledesers maktutøvelse til det vi kan kalle beslutningsmakt. Det antas at politisk lederskap er tett forbundet med politikernes formelle posisjon i de politiske beslutningsprosessene, og med politikernes evne til å anvende denne formelle ressursen når konkrete politiske beslutninger skal fattes. Denne reaktive forståelsen av politiske lederskap overser at lederskap til sjunde og sist handler om å vise vei og få noe til å skje (Burns, 1998; Nye, 2008). I lys av et slikt «produktivt maktperspektiv» avgjøres det politiske lederskapets styrke av ledernes evne til å mobilisere det politiske felleskapets ressurser og energi for å forme konkrete resultater.

Synet på makt i utøvelsen av politisk lederskap har direkte konsekvenser for hvordan vi tenker om *institusjoner* som betingelse for politikernes utøvelse av lederskap. Med institusjoner forstår vi både formelle strukturer og uformelle normer som setter rammer for hvordan politiske og administrative aktører kan opptre i det politiske systemet. I land med presidentstyre, for eksempel, er det konstitusjonen, lovvedtak eller sedvane som setter rammene for presidentens makt og posisjon. Tilsvarende gjelder for ordførere i ulike land, der en eller annen form for kommune-lov presiserer slike rammer, men hvor også mer uformelle normer og tradisjoner kan spille en rolle. Politiske institusjoner spiller en avgjørende rolle for det politiske lederskapets styrke, i og med at det både muliggjør og begrenser politisk lederskap (Elgie, 2014; Helms, 2014). Institusjoner muliggjør politisk lederskap i den forstand at de skaper posisjoner der politiske aktører effektivt og legitimt kan utøve lederskap. Politiske

institusjoner legger samtidig begrensninger for lederskapet. Institusjoner setter rammer for politikernes maktutøvelse gjennom å regulere, problematisere og vanskeliggjøre visse typer ledelsesatferd. At kommunedirektøren for eksempel har ansvar for at saker som legges frem for behandling i folkevalgte organer i norske kommuner, er forsvarlig utredet, kan sette grenser for de folkevalgtes mulighet for å fatte vedtak. Dette kan være positivt ved at det settes grenser for ledelsens makt, slik at risikoen for vilkårlighet og maktmisbruk blir mindre, men samtidig kan slike institusjonelle forhold gjøre det vanskelig å treffe beslutninger på tross av bred oppslutning blant politikere, administrasjon og innbyggere.

Politiske institusjoner har altså en avgjørende betydning for politikernes beslutningsmakt. De definerer den formelle politiske maktfordelingen i samfunnet og de prosedyrene som regulerer samspillet mellom politikere, mellom politikere og administrasjon, mellom politikere og innbyggere og mellom politikere på ulike nivåer. Politiske institusjoner spiller imidlertid også en betydelig rolle for politikernes handlekraft i den forstand at de på forskjellige måter understøtter politikernes bestrebelser på å sette politiske problemer på dagsordenen, utvikle robuste og bredt aksepterte løsninger på disse problemene og mobilisere det politiske fellesskapet til handling.

Samlet sett må en studie av kommunepolitikeres lederskap ta utgangspunkt i både deres beslutningsmakt og deres handlingskapasitet, og ut fra i hvilken grad institusjonelle forhold støtter opp under forskjellige former for ledelse gjennom maktutøvelse. Det er også relevant å belyse i hvilken grad politiske ledere, herunder kommunepolitikere, har mulighet for å endre eller påvirke de institusjonelle rammene slik at de i størst mulig grad støtter opp under politisk handlekraft (Helms, 2016; Sørensen, 2017).

## Trender i teorien om politisk lederskap

Etter Berlinmurens fall og etableringen av en rekke nye demokratier i øst ble diskusjonen om demokratiets tilstand i de gamle og etablerte demokratiene aktualisert, og interessen for det politiske lederskapets tilstand ble fornyet. Selv om det i liten grad har vært tilfellet i Norge, har denne interessen internasjonalt noe av sin bakgrunn i en fallende tillit til

politikere. Det er en oppfatning at politikerne har problemer med å finne gode løsninger på nåtidens store problemer, som klimaendringer, fattigdom, flyktningstrømmer og livsstilssykdommer. Men interessen skyldes også at en ny type politiske ledere vokser frem. Disse nye lederne tyr ofte til en populistisk ledelsesretorikk der etablerte politiske eliter beskrives som fiender av folket (Mudde, 2016).

Interessen for politisk lederskap er ikke bare voksende blant samfunnsdebattanter, beslutningstakere og i befolkningen, men også i høyeste grad blant forskerne (Keohane, 2014). Mange ulike aspekter knyttet til politisk lederskap diskuteres, men med tanke på temaet i denne boken er det særlig relevant å se på to utviklingstrekk: 1) En økt oppmerksomhet på den rollen som nye styringsformer spiller i utøvelsen av politisk lederskap, og 2) en tiltakende interesse for den rollen borgerne spiller for det politiske lederskapets form og innhold. Nyere politiske ledelsesteorier peker i økende grad på at politisk lederskap først og fremst handler om å skaffe seg støttespillere og velgere gjennom å forme deres politiske identitet, verdenssyn og vilje. Burns (1998) kaller denne formen for politisk lederskap for transformativ, i og med at den retter seg mot å hjelpe innbyggerne med å gjøre det klart for dem hva de trenger. For å oppnå dette benyttes gjerne myke ledelsesverktøy, som historiefortelling, relasjonsbygging og utvikling av potensielle velgers politiske selvtilit (Nye, 2008; Helms, 2016). Harde ledelsesformer som lov- og regelstyring og styring gjennom insitamenter er også høyst relevante i moderne politisk lederskap. Men det legges vekt på at dersom disse brukes for mye, vil det lett resultere i motstand og dermed svekke det politiske lederskapet.

Forskningen på politisk lederskap er opptatt av hvordan effekten av politiske ledelsesstrategier og -redskaper avhenger av konteksten (Masciulli, Molchanov & Knight, 2009). Det hevdes i internasjonal litteratur at et av de kontekstuelle forholdene som for alvor utfordrer forståelsen av politisk lederskap, er fremveksten av en ny politisk kultur i de gamle og veletablerte demokratiene. Innbyggerne ser ikke lenger ut til å være tilfreds med kun å spille rollen som velgere, hevdes det, og de er blitt stadig mer antiautoritære, kritiske og politisk kompetente. Når de er misfornøyd med politikernes politiske lederskap, sier de tydelig ifra (Dalton & Welzel, 2014). Med dette som utgangspunkt har interessen for potensielle



støttespilleres og velgernes roller i det politiske lederskapet økt. Forskere som er opptatt av hvordan politisk lederskap kan utøves i et samfunn med antiautoritære, kritiske og kompetente innbyggere, har begynt å snakke om et relasjonelt perspektiv på politisk lederskap. Denne typen lederskap må forstås som en bestemt type samspill mellom en leder og dennes støttespillere. Innenfor politisk lederskapsteori er et slikt relasjonelt perspektiv i ferd med å fortrenge oppmerksomheten omkring den enkelte lederen. De politiske ledelsesteoriene er dermed blitt mer åpne for innbyggernes og potensielle støttespilleres rolle for utøvelsen av politisk lederskap (Blondel, 1987; Sørensen, 2019; Uhl-Bien, Riggio, Lowe & Carsten, 2014).

Selv om den nye bølgen av politiske lederskapsteorier gir mange forskjellige svar, så peker de alle på at tradisjonelle former for hierarkisk basert politisk lederskap er i utakt med en moderne demokratisk politisk kultur. I en slik kultur må «følgerne» tildeles en aktiv rolle i samfunnsstyringen. Teorier om lederskap som er inspirert av New Public Management, peker på at politiske ledere skal konsentrere seg om å tilrettelegge den overordnede samfunnsutviklingen gjennom tett dialog med administrative toppledere, og at de ellers skal gi stort rom for at individuelle innbyggere kan velge fritt mellom forskjellige tilbud (Osborne & Gaebler, 1991). Teorier om politisk metastyring understreker på sin side behovet for at politiske ledere gir innbyggerne rom for selvbestemmelse i lokale fellesskap og nettverk (Fung & Wright, 2003; Sørensen & Torfing, 2016). Endelig understreker teorier om interaktivt politisk lederskap betydningen av at politiske ledere utøver sitt lederskap i tett og løpende dialog med sine støttespillere (Burns, 1998; Torfing & Ansell, 2017; Sørensen, 2019).

## **Forskning på politisk lederskap i norske kommuner**

Politisk lederskap er ikke noe stort og etablert forskningsfelt i Norge. Når det gjelder kommunalt nivå, skrev Larsen og Offerdal (1990) i sin tid om politisk lederskap, men da som ivaretagelse av ulike roller en lokalpolitiker kunne og burde ivareta. Så vidt vi kjenner til, finnes det kun én nyere bok (redigert av Aarsæther og Mikalsen [2015]) som tar for seg lokalpolitisk lederskap, men denne handler hovedsakelig om ordførerens

lederskapsrolle (se også Willumsen, 2014). Det har dermed ikke tidligere vært rettet søkelys mot kommunestyrerepresentantenes lederskapsfunksjoner, slik vi gjør i denne boken.

Det betyr likevel ikke at rollen som folkevalgt i norske kommuner er ustudert i nyere tid. I det følgende skal vi gå igjennom noen av de aktuelle bidragene, som handler om temaer som ligger nær dem vi tar opp i boken, det vil si representasjon og relasjonen til innbyggerne, relasjonen til kommunedirektøren og de folkevalgtes trivsel. Som vi vil se, handler imidlertid den foreliggende litteraturen kun indirekte om å ivareta lederskapsfunksjoner slik vi har beskrevet dem over.

## Kommunelovprogrammet

De endringene i politisk og administrativ organisering som fulgte av kommuneloven av 1992, ble undersøkt i et eget program i Norges forskningsråd, gjennomført i perioden 1997–2002. Når det gjaldt kommunestyrerepresentantene – som er dem vi retter mest oppmerksomhet mot i denne boken – handlet diskusjonen den gangen i hovedsak om effekter av de endringene i politisk organisering som hadde funnet sted. Spørsmålet som ble stilt, var om organisasjonsendringene styrket kommunepolitikernes stilling og dermed fikk det representative lokale demokratiet til å fungere bedre og lede til økt tillit blant folk.

De viktigste funnene fra de gjennomførte studiene oppsummeres i fire punkter av Aarsæther og Vabo (2002, s. 106–113). For det første viste det seg at ideen om en strategiorientert og overordnet styringsrolle ikke alltid var formålstjenlig. I praksis viste evalueringen av den parlamentariske modellen i Oslo og av strategiorienterte styringsmodeller i formannskapskommuner at politikerne også grep fatt i småsaker – ikke minst i kontakten med innbyggerne i kommunen. For det andre ble det pekt på at helhetsperspektivet, som ble en del av det strategiske og overordnede styringskonseptet, lett kunne føre til at behovet for spesialisering ble oversett. Spesialisering – i utvalg eller komiteer – gir politikerne informasjon og kunnskap om kommunens tjenester og oppgaver som kan være viktig i styringen av administrasjonen. Dette gjaldt ikke minst der delegasjonen til administrasjonen var omfattende. Det tredje punktet som trekkes

frem, er partiens viktige og undervurderte rolle i kommuner med formannskapsmodell. Studiene antyder at den politiske konstitueringen av kommunestyret var minst like viktig som politisk organisasjonsmodell – parlamentarisme eller formannskapsmodell – for konfliktnivået i politikken. Det fjerde og siste punktet som ble trukket frem, var at ensidig oppmerksomhet på den strategiske politikerrollen kan ha underkommunisert de andre rollene som lokalpolitikere spiller. Det ble blant annet argumentert med at lokalpolitikken også fungerer som arena for å forme lokale ønsker og lokale prioriteringer, og at lokale utfordringer har fått mindre plass.

## KS' lokaldemokratiundersøkelser

Den mest systematiske kartleggingen av de folkevalgte og relasjonen mellom politikk og administrasjon over tid finner vi i lokaldemokratiundersøkelsene i regi av KS. Disse undersøkelsene tilbys og gjennomføres i de kommunene som ønsker det, og de er så langt gjennomført i tre runder, 2009–2010, 2014 og 2017–2018. Data samles inn fra både innbyggere og folkevalgte.

Inntrykket fra de delene av den første undersøkelsen som omhandler politikernes rolle og relasjon til innbyggerne, gjennomført av 82 kommuner i 2009/2010, er at det store flertall av de folkevalgte opplever at de gjør nytte for seg i rollen som kommunestyrerepresentant, og at rollen er rimelig klar. Dermed er det ikke overraskende at 90 prosent sier de trives med arbeidet som folkevalgt. Også samspillet med administrasjonen fungerer i det store og hele tilfredsstillende, slik de folkevalgte ser det (Baldersheim & Rose 2011, s. 18,21). I en sammenfattende analyse av data fra denne undersøkelsen konkluderer Baldersheim (2011) med at de folkevalgte opplever seg myndige i rollen sin, og at det langt fra er noen systemkrise som preger dagliglivet i lokalpolitikken. Men samtidig understrekes det at idyllen ikke er entydig, spesielt ikke når det gjelder hvordan de folkevalgte representerer innbyggerne. Blant annet beskrives innbyggenes tillit til de folkevalgte som positiv, men reservert (se også Winsvold (red.), 2013).

I en sammenlikning av resultatene, også fra den andre og tredje runden av lokaldemokratiundersøkelsen, gjelder det generelt at de folkevalgte er

mer tilfreds enn innbyggerne med så å si alle sider ved lokaldemokratiet. Både innbyggerne og de folkevalgte er mest fornøyd med effektiviteten, som sier noe om kommunens evne til å levere tjenester som er i samsvar med innbyggernes behov, og om hvorvidt de folkevalgte oppfattes å ha god styring. Begge grupper er imidlertid minst fornøyd med pålitelighet, som handler om innbyggernes tillit til at de folkevalgte er redelige, og om den politiske styringen preges av likebehandling og respekt for politiske spilleregler. Spesielt er det mange som mener at de med gode personlige forbindelser i kommunen får ivaretatt sine interesser på en bedre måte. Det er altså en relativt utstrakt oppfatning at det foregår forskjellsbehandling i kommunene (Winsvold, 2019).

## Andre studier

Det er enkelte studier som beskriver den norske lokalpolitikeren i forhold til andre land og noen studier går i dybden på relasjonen mellom politikerne og administrasjonen. Disse studiene tar opp ulike temaer og gir et noe blandet inntrykk av situasjonen for lokalpolitikere. Det er imidlertid to inntrykk fra disse forskningsresultatene som er relevante for innholdet i denne boken. Det første er den utfordringen som ligger i at kommuneledelsen og kommunens administrasjon oppfattes å ha stor innflytelse på de folkevalgte i kommunene – mange vil si *for* stor innflytelse. Det andre inntrykket henger nært sammen med dette, og det handler om at representantene i kommunestyret i liten grad synes å være engasjert i de første stegene i politikkkutformingsprosessen, altså når det gjelder å ta initiativ til saker og sette den politiske agendaen samt å utforme de politiske valgalternativene. Inntrykket er at dette for en stor del ligger i kommuneledelsens hender og ivaretas i samråd med ordfører.

En av disse studiene (Aarsæther, Jenssen & Røiseland, 2008; Jenssen, 2010) spør hvordan lokalpolitikere utøver de nye strategiske rollene som kom med kommuneloven av 1992, som var tenkt å styrke lokalpolitikernes innflytelse i kommunene. Her undersøkes arbeidsmåtene i forbindelse med formannskaps- og kommunestyrebehandlingen av kommunebudsjettet i to nabokommuner, i to perioder med 20 års mellomrom. Den

viktigste konklusjonen er at arbeidsmåtene rundt budsjettbehandlingen i de to kommunene ikke skaper rom for strategiske eller visjonære debatter. Ingen av arbeidsmåtene «bidrar til at det lokalpolitiske rommet fylles med interessante debatter av noe slag», skriver Jenssen (2010, s. 230). Til tross for store variasjoner i hvordan kommunene arbeidet med budsjettet, var observerte innslag av overordnede og helhetlige diskusjoner fraværende. De folkevalgte hadde en ensidig oppmerksomhet på de pragmatiske spørsmålene omkring budsjettbalanse.

En sammenliknende studie blant kommunestyrerepresentanter i en rekke europeiske land viser til målstyring som den dominerende styringsfilosofien, der det skilles tydeligere mellom politikk og administrasjon, der politikerne forventes å opptre som strateger, og der administrasjonen skal holde seg til politisk vedtatte mål (Aars & Offerdal, 2012). I mange land har det dessuten vært arbeidet med tiltak for å styrke det folkevalgte nivået, gjerne ved å styrke ordførerens rolle gjennom direkte valg og økt myndighet (se også Lidström et al., 2016). De folkevalgtes syn på hvordan makt og påvirkning er fordelt i kommunene varierer ikke mye mellom landene, og den reelle makten blir knyttet til dem som innehar de formelle posisjonene, som ordfører, utøvende organ (formannskap i de fleste norske kommuner) og den administrative lederen. I de aller fleste landene er det ordføreren som blir tillagt mest innflytelse. Selv om forskjellene er små, er Norge ett av de få landene som avviker her, med folkevalgte som mener at kommunedirektøren har mest å si for den kommunale aktiviteten.

Denne observasjonen underbygges av en undersøkelse av maktforholdene i kommuner i Nord-Trøndelag (Haga, Leirset & Lillestøl, 2014). Her fremkom det at mange lokalpolitikere mener at kommunestyret har for lite makt, og at kommunedirektøren har for mye makt. Det pekes på at dette dels kan skyldes en oppfatning av at det er delegert for mye ansvar til kommunedirektørene, men også at kommunedirektørene oppfattes å gå på tvers av kommunestyrets vilje. Undersøkelsen viser at kommunedirektøren eller kommunedirektøren og ordføreren i tospann oppfattes som de sentrale aktørene ved utforming av kommunens overordnede mål. Formannskapet er også viktig, mens øvrige politiske utvalg spiller en mer marginal rolle.

## Fire paradokser i diskusjonen av lokalt politisk lederskap i Norge

Den tidligere forskningen omtalt over, bærer bud om at det finnes utfordringer knyttet til lokalpolitisk lederskap i Norge. Hvordan politisk lederskap utspiller seg i praksis, vil være påvirket av en lang rekke faktorer, for eksempel egenskaper ved aktørene selv. Det sier seg selv at folkevalgte som har mange og tunge verv, for eksempel som ordfører eller komité- eller utvalgsleder, utøver en annen type politisk lederskap enn en menig representant i et kommunestyre. Også trekk ved enkeltpersoner spiller inn på det politiske lederskapet. Men i tillegg til slike individuelle variasjoner vil også politiske kulturer og tradisjoner samt lokale og nasjonale formelle institusjonelle rammer i form av politiske reglementer, forskrifter og lovverk spille en viktig rolle. Med en så variert kommunestruktur som Norge har, kan vi trygt gå ut fra at politisk lederskap er noe som varierer, ikke bare fra person til person, men også fra kommune til kommune og fra region til region. Det er for eksempel lett å forestille seg at kommunestørrelse er noe som påvirker hvordan politisk lederskap kommer til uttrykk. I tillegg kan vi tenke oss at eksempelvis lokale saker og lokale tradisjoner og politiske kulturer gjør at ellers ganske like kommuner kan være svært forskjellige når det kommer til politisk lederskap. En del av disse lokale variasjonene innenfor Norges grenser vil komme til uttrykk i de påfølgende kapitlene. Men først og fremst er dette en bok som omhandler lokalpolitikere generelt, og som forsøker å tegne et bilde av det norske lokalpolitiske lederskapet i lys av de teoretiske betraktningene ovenfor.

Som utgangspunkt for den videre presentasjonen og diskusjonene i boken har vi stilt opp fire sentrale paradokser. Ordet «paradoks» kommer fra latin og gresk, og de to leddene i ordet kan oversettes med «mot» og «fornuft». Et paradoks er dermed noe som strider mot fornuften, men som ved nærmere ettertanke likevel viser seg å inneholde en viss sannhet. Et eksempel på et klassisk paradoks kan være uttrykket «evig eies kun det tapte» i Henrik Ibsens teaterstykke *Brand*. I denne boken bruker vi ordet paradoks i en mer hverdagslig betydning. Et paradoks er noe uventet eller merkelig, for eksempel at noen på den ene siden har en

målsetting, samtidig som de på den andre siden handler på måter som virker motsatt vei. Paradokser ber om nærmere forklaring, og det er nettopp slike forklaringer vi skal gi i de enkelte kapitlene som omhandler de fire paradoksene.

*Konfliktparadokset* handler om manglende overenstemmelse mellom den formelle modellen som ligger til grunn for det politiske arbeidet i et kommunestyre, og den måten politiske prosesser og politisk lederskap faktisk blir utøvet på (Martinussen, 2002). Dette er omtalt av andre som «parlamentarisme light» eller «kvasiparlamentarisme». Bakgrunnen er at omtrent alle norske kommuner styres etter formannskapsmodellen, som ble innført allerede med formannskapslovene i 1837. Formannskapsmodellen er en kollegial politisk modell som legger til grunn at alle de valgte representantene bidrar i utformingen av politikk, og at representantene når frem til felles beslutninger gjennom diskusjon og forhandlinger. I sin spede start fungerte formannskapsmodellen som en formell ramme for at byens og bygdas «fremste menn» skulle kunne drøfte seg frem til løsninger til beste for lokalsamfunnet. Mens formannskapsmodellen bygger på en idé om *konsensus* som bærende verdi, er den i økende grad blitt fylt med *konflikt*. Dette har først skjedd gjennom en gradvis institusjonalisering av de politiske partiene på lokalt nivå (Kjellberg & Hansen, 1979), og i senere år gjennom at mange kommunestyrer har fått en blokkdeling tilsvarende den vi finner på Stortinget, med en klart definert posisjon og opposisjon. Det kan være mange og sammensatte forklaringer på hvorfor en i utgangspunktet kollegial og konsensusorientert politisk styringsmodell over tid har fått dette innholdet. I denne boken har vi ikke ambisjoner om å gi en fullgod forklaring på utviklingen. I stedet er vi opptatt av hvilke konsekvenser dreiningen mot konflikt har for politisk lederskap. Hva betyr konfliktorienteringen med tanke på den interne fordelingen av politisk lederskap, og hvilke konsekvenser har dette for rekruttering til politikken, innholdet i den politiske debatten og lokalpolitikernes evne til å fatte beslutninger?

*Administrasjonsparadokset* handler om en manglende overenstemmelse mellom teorien om politisk lederskap referert over, og hvilke prosesser politikerne faktisk er involvert i. Paradokset er nært knyttet til regler i kommuneloven og til den såkalte *timeglassmodellen*, som mange

kommuner legger til grunn for organiseringen av forholdet mellom politikk og administrasjon. Bakgrunnen for paradokset er understreknin- gen av politikernes rolle som overordnede strategiske ledere med et vidt ansvar for egne kommuner og lokalsamfunn. Dette var et viktig prinsipp da kommuneloven gjennomgikk en omfattende revisjon rundt 1990. I lys av den forståelsen av politisk lederskap som ligger til grunn for denne boken, fremstår det som paradoksalt at kommunestyrerepresentantene i liten grad er direkte involvert i de fasene av politikkutviklingen der problemer identifiseres, forstås, utredes og blir utgangspunkt for alternative løsninger. Dette er i stor grad blitt overlatt til administrasjonen, som over tid har utviklet utredningskapasitet og tilført fagkunnskap. Men det har samtidig medført at politikernes oppgave i stor grad handler om å ta stilling til forslag fra administrasjonen. For folkevalgte kan dette innebære at deres første møte med et gitt problem blir et konkret løsningsforslag fra administrasjonen. Dette er i så fall en begrenset form for politisk lederskap. De fleste politiske systemer, inkludert det norske, forutsetter at politikk og administrasjon kan skilles fra hverandre. Spørsmålet er om det kan skje på andre måter enn ved å redusere kommunestyrets rolle til i så stor grad å dreie seg om å fatte beslutninger på grunnlag av administrative innstillinger.

*Åpenhetsparadokset* handler om en motsetning mellom regler om åpenhet og demokrati på den ene siden, og om de faktiske konsekvensene av disse reglene på den andre siden. Bakgrunnen er at vi i Norge har et formelt krav om møteoffentlighet i alle kommunale politiske organer. Andre sammenliknbare land har krav om generell møteoffentlighet i kun det øverste organet (tilsvarende kommunestyret), mens dette kravet for Norges vedkommende også gjelder for formannskapet, kommunestyrekomiteer og kommunale utvalg. De norske prinsippene for møteoffentlighet ble nedfelt i kommuneloven av 1992, der hensikten var å sikre allmenhetens innsyn og på den måten styrke åpenhet og demokrati. Selv om det er unntak for saker som berører taushetsbelagte opplysninger eller bedriftsinterne forhold, innebærer dette at norske kommunepolitikere i praksis ikke har arenaer der de kan diskutere politiske saker uten medias tilstedeværelse. Slike regler for åpenhet kan lett bli paradoksale dersom de i realiteten leder til at de reelle politiske diskusjonene flyttes ut av det



formelle systemet og inn i fora som ikke reguleres gjennom kommuneloven. Vi skal se at reglene om generell møteoffentlighet kan ha ført til at de reelle politiske diskusjonene heller tas i partienes gruppemøter og andre uformelle og lukkede arenaer på utsiden av det formelle styrings-systemet. I så fall har dette konsekvenser for politisk lederskap.

Til sist diskuterer vi *demokratiparadokset*, som handler om konflikten mellom det suverene politiske lederskap versus det suverene folk, som vi introduserte innledningsvis. Demokrati bygger på en forestilling om det suverene folk, der borgerne selv skal bestemme over sine liv. Forestillingen om det suverene folk er egalitær; alle skal ha samme mulighet for å delta, bli hørt og gjøre sin innflytelse gjeldende. Prinsippet om «én person – én stemme» står sentralt i demokratitenkningen. Den samme logikken finnes i ideen om deliberativt demokrati. Her er det ikke folks autoritet eller ekspertise som er avgjørende i en politisk diskusjon, men kvaliteten i argumentet. Alle kan fremme sine argumenter i en politisk debatt, og det beste argumentet vinner. Demokratiparadokset oppstår fordi den grunnleggende likhetstanken i den demokratiske forestillingen om det suverene folk strider mot selve grunntanken i det suverene politiske lederskap. Kjernen i forestillingen om politisk lederskap er at vi har bruk for noen som setter dagsorden gjennom å definere problemer og utfordringer som krever handling. Dessuten forventer vi at politiske ledere peker ut en retning, bidrar med løsningsforslag og sikrer gjennomføringen. Det er typisk personer som «stikker seg ut», og som skiller seg ut fra mengden i kraft av ressurser, karisma og veltalenhet, som blir rekruttert inn i politikken. Slik sett er politisk lederskap elitepreget og står i motsetning til egalitære prinsipper og verdier som kommer til uttrykk i forestillingen om det suverene folk. Problemet er at vi har bruk for både et suverent politisk lederskap, som kan løse samtidens presserende samfunnsproblemer, og et suverent folk, som er garantien for vårt demokrati. Det er vanskelig å sikre borgerne like muligheter for demokratisk innflytelse i et system hvor vi samtidig ønsker et klart og tydelig og på mange måter elitepreget politisk lederskap. Rent teoretisk kan det dermed hevdes at vi står overfor et paradoks i form av en konstant og uløselig spenning mellom demokrati og politisk lederskap (Kane & Patapan, 2012). Hvordan dette paradokset løses i praksis, er et sentralt tema i kapitlet om demokratiparadokset.

## Bokens innhold

Denne boken handler først og fremst om politisk lederskap i norske kommuner, men i flere av kapitlene sammenlikner vi Norge og Danmark. Av alle land vi kan sammenlikne oss med, er våre skandinaviske naboer oss selv likest. Det skyldes blant annet en felles overordnet samfunnsmodell, med en ambisiøs velferdsstat som lar kommuner stå for store deler av velferdsstatens tjenesteproduksjon. Av dette følger ikke bare at oppbygningen av de politiske systemene i skandinaviske land er svært lik, men også at utfordringene er omtrent de samme. I lys av dette er det ikke uventet at det skjer en omfattende utveksling av reformideer og innovasjoner over de skandinaviske landegrensene. Vi har systematisert likheter og forskjeller mellom Norge og Danmark i teksten som følger dette kapitlet, og vi gir også en beskrivelse av datagrunnlaget for boken i et eget vedlegg.

Å sammenlikne oss med Danmark er spesielt relevant når det gjelder politisk lederskap. Det finnes åpenbare forskjeller mellom Norge og Danmark. Danske kommuner er for eksempel gjennomgående mye større enn norske kommuner, avstandene er kortere i Danmark enn i Norge, og topografien i Danmark er enklere enn i Norge. Samtidig er det mange likheter, for eksempel i administrativ og politisk organisering og i de oppgavene som kommunene har ansvar for. Det mest interessante i vår sammenheng er imidlertid noen viktige forskjeller som knytter direkte an mot de fire paradoksene, og som tillater oss å analysere paradoksene på en systematisk måte. Når det gjelder «konfliktparadokset», er Danmark interessant fordi forskere har argumentert for at den deliberative tradisjonen står sterkere i Danmark enn i Norge (Aarts, Thomassen & van Ham, 2014). Når det gjelder «administrasjonsparadokset», er Danmark interessant ettersom det ikke finnes noe dansk motstykke til den norske kommunedirektøren. I stedet er danske ordførere (borgmestere) formelle ledere for administrasjon. I Danmark er altså forholdet mellom politikk og administrasjon organisert på en helt annen måte enn i Norge. Når det gjelder «åpenhetsparadokset», er Danmark relevant for sammenlikning i og med at danske kommuner kun har krav om generell møteoffentlighet i kommunestyret, mens utvalgsmøter alltid er lukket, noe som står i skarp motsetning til norske regler. Og når det gjelder «demokratiparadokset»,

er den allmenne oppmerksomheten rundt innbygger- eller borgerdelta-  
kelse ansett som større i Danmark enn i Norge.

Med overordnet utgangspunkt i de fire paradoksene beskrevet over, vil vi på ulike måter drøfte hva disse forskjellene mellom Norge og Danmark betyr i praksis, og på hvilken måte de nasjonale rammene i Norge og Danmark åpner for lokale tilpasninger og institusjonelle endringer som kan styrke politisk lederskap, bredt forstått. I de påfølgende kapitlene diskuterer vi paradoksene hver for seg. I intervjuer med erfarne ordførere og kommunedirektører fra ulike norske kommuner, som følger etter den faglige teksten i hvert av kapitlene, presenteres også innspill til diskusjonen fra noen som kjenner praksis svært godt. Et overordnet budskap i denne boken er at nasjonale tradisjoner og institusjonelle rammebetingelser påvirker måten politisk lederskap utøves på i norske kommuner. Samtidig viser vi at det er mange muligheter for lokale tilpasninger, og at kommuner som ønsker å styrke det politiske lederskapet, har betydelig handlingsrom. Derfor er politisk lederskap noe som bør stå på dagsordenen når nasjonale rammebetingelser for norske kommuner utformes. Det bør også være et tema for diskusjon i norske kommunestyre. Bokens siste kapittel summerer opp de enkelte kapitlene og drøfter hvordan nasjonale rammebetingelser eventuelt kan forbedres. I tillegg drøfter kapitlet hvordan politisk lederskap kan utvikles lokalt innenfor de eksisterende nasjonale rammebetingelsene.

## Referanser

- Baldersheim, H. (2011). Folkevald i kommunen: representantrolla under press?  
I H. Baldersheim & E. Smith (Red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*  
Oslo: Abstrakt forlag.
- Baldersheim, H. & Rose L. E. (2011). Hvordan fungerer lokaldemokratiet?  
Kartlegging av innbyggenes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger.  
En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner. Oslo: Institutt for  
statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Birkland, T. A. (2016). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and  
models of public policy making* (4. utg.). New York: Routledge.
- Blondel, J. (1987). *Political leadership*. London: SAGE.
- Burns, J. M. (1998). Transactional and transforming leadership. I G. R. Hickman  
(Red.), *Leading organizations*. London: SAGE.

- Dalton, R. J. & Welzel, C. (Red.). (2014). *The civic culture transformed: From allegiant to assertive citizens*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15. utg.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Elgie, R. (2014). The institutional approach to political leadership. I J. Kane & H. Patapan (Red.), *Good democratic leadership*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Esaiasson, P. (2010). Is citizen political involvement always a plus? I E. Amnå (Red.), *New forms of citizen participation. Normative implications*. Baden-Baden: Nomos.
- Fung, A. & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Haga, G., Leirset, E. & Lillestøl, Ø. (2014). *Kommunestyre og lokaldemokrati. En empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret*. Rapport nr 94. Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag.
- Hartley, J. & Benington, J. (2011). Political leadership. I A. Bryman, D. Collinson, K. Grint, B. Jacksom & May Uhl-Bien (Red.), *The SAGE handbook of leadership*. Los Angeles: SAGE.
- Helms, L. (2014). Institutional analysis. I R.A.W. Rhodes & P. 't Hart (Red.), *The Oxford handbook of political leadership* (s. 195–209). Oxford, England: Oxford University Press.
- Helms, L. (Red.). (2016). *Comparative political leadership*. London: Palgrave MacMillan.
- Hendriks, F. & Karsten, N. (2014). Theory of democratic leadership. I R.A.W. Rhodes & P. 't Hart (Red.), *The Oxford handbook of political leadership*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Jenssen, S. (2010). Lokaldemokrati på tomgang? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(3), 204–234.
- Kane, J. & Patapan, H. (2012). *The democratic leader. How democracy defines, empowers, and limits its leaders*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Keohane A. O. (2014). Western political thought. I R.A.W. Rhodes & P. 't Hart (Red.), *The Oxford handbook of political leadership* (s. 25–40). Oxford, England: Oxford University Press.
- Kjellberg, F. & Hansen, T. (1979). *Det kommunale hamskifte*. Oslo: Gyldendal.
- Larsen, H. O. & Offerdal, A. (1990). *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lidström, A., Baldersheim, H., Copus, C., Hlynsdottir, E. M., Kettunen P. & Klimovsky, D. (2016). Reforming local councils and the role of councillors: A comparative analysis of fifteen European countries. I S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Red.), *Local public sector reforms in times of crisis. National trajectories and international comparisons*. London: Palgrave Macmillan.

- Martinussen, P. E. (2002). In search of the government in local government: Coalition agreements and office payoffs in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), 139–171.
- Masciulli, J., Molchanov, M.A. & Knight, W. A. (2009). *The Ashgate research companion to political leadership*. London: Ashgate.
- Mudde, C. (2016). *On extremism and democracy in Europe*. London: Routledge.
- NOU 1990:13. (1990). Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2016: 4. (2016). Ny kommunelov. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Nye, J. (2008). *The powers to lead*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Osborne, D. & Gaebler, E. (1991). *Reinventing government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Sørensen, E. (2017). Political innovations: innovations in political institutions, processes and outputs. *Public Management Review*, 19(1), 1–19.
- Sørensen, E. (2019). *Interactive political leadership*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2016). Political leadership in the age of interactive governance: reflections on the political aspects of meta-governance. I J. Edelenbos & I. van Meerkerk (Red.), *Critical reflections on interactive governance*. Cheltenham, England, Edward Elgar.
- Torfing, J. & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37–54.
- Tucker, R. C. (1995). *Politics as leadership*. Revised Edition. Columbia, MO: University of Missouri Press.
- Uhl-Bien, M., Riggio, R. E., Lowe, K. B. & Carsten, M. K. (2014). Followership theory: A review and research agenda. *The Leadership Quarterly*, 25(1), 83–104.
- Willumsen, T. (2014). Lokalt politisk lederskap. I H. Baldersheim & L.E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Winsvold, M. (2019). *KS' Lokaldemokratiundersøkelse*. Notat 7. Februar 2019. Oslo: UiO/ISF.
- Winsvold, M. (Red.). (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013: 24. Oslo: NIBR.
- Winsvold, M. Sandkjær Hanssen, G., Houlberg, K., Klausen, J. E., Saglie, J., Bock Seggaard, S. & Vabo, S. I. (2015). *Lokalpolitisk lederskap og medvirkning ved kommunesammenslåinger*. Rapport 2015: 09. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Aars, J. & Offerdal, A. (2012). *Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys. Rapport frå ei undersøking av representantar i 14 ulike land*. Bergen: Uni Research AS.

- Aarsæther, N. & Vabo, S. I. (2002). *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Samlaget.
- Aarsæther, N., Jenssen, S. & Røiseland, A. (Red.). (2008). *Practicing local governance: Northern perspectives*. New York: Nova Science Publishers.
- Aarsæther, N. & Mikalsen, K. H. (Red.). (2015). *Lokalpolitisk lederskap i Norden*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aarts, K., Thomassen, J. & van Ham, C. (2014). Globalization, representation, and attitudes towards democracy. I J. Thomassen (Red.), *Elections and democracy: representation and accountability*. Oxford, England: Oxford University Press.