



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350
Masteroppgave

Et fragmentert lokalstyre

**En casestudie av Ålesunds kommuneadministrasjon og deres
respons på økt politisk fragmentering i kommunestyret**

Kristian Teofilovic

Vår 2022

Forord

Jeg ønsker aller først å takke min veileder Jacob Aars for gode innspill og veiledning gjennom hele prosessen med å skrive masteroppgave. Helt fra første møte i juni 2021 har du gitt gode råd og vært avgjørende for å sikre fremdrift i prosjektet. Jeg må også rette en takk til alle i forskningsgruppen *Politisk organisering og flernivåstyring*. Takk for at dere har brukt tiden deres på å gi meg konstruktive tilbakemeldinger, jeg setter stor pris på det!

Samtidig ønsker jeg å rette en takk til alle informantene i Ålesund kommune som har stilt til intervju og gjort prosjektet mulig. En spesiell takk til dere fire som stilte til oppfølgingsintervju i mars 2022 – jeg hadde aldri kommet i mål uten deres imøtekommenhet!

I tillegg må jeg få takke alle dere på Sofie Lindstrøms hus gjennom to krevende, men utrolig gøyte år. Jeg er takknemlig for alt det vi har funnet på og for at dere gjorde det superlett å flytte til ny by midt under pandemien.

Til slutt vil jeg takke til min kjære Maria. Du har støttet meg hele veien, selv når jeg har vært sliten, stresset og lei av alt. Takk for din enorme tålmodighet og alltid positive holdning – volim te/kocham cię.

Kristian Teofilovic

Bergen, 1. juni 2022

Innholdsfortegnelse	
Forord	iii
Figur- og tabelloversikt	ix
1 Innledning og problemstilling	1
1.1 Aktualisering av problemstilling	2
1.2 Oppgavens struktur	4
2 Kontekst og bakgrunn	6
2.1 Kommunereformen i Norge	6
2.2 Kommunestyrestørrelse og politisk fragmentering	8
2.3 Ålesund kommune som case	12
2.3.1 De tidligere administrasjonenes organisering	13
2.3.2 Sammenslåingen av Ålesund, Haram, Skodje, Ørskog og Sandøy administrasjon	14
2.3.3 Administrativ omorganisering 1. mars 2022	16
3 Teori	18
3.1 Prinsipal-agent-teori	18
3.1.1 Innledning	18
3.1.1.1 Prinsipal-agent-teori fra et statsvitenskapelig perspektiv	19
3.1.1.2 Denne oppgavens anvendelse av teorien	20
3.1.2 Aktørene og deres kontrakt	21
3.1.2.1 Prinsipal	21
3.1.2.2 Agent	22
3.1.2.3 Kontrakt	25

3.1.3 Aktørenes atferd	27
3.1.3.1 Informasjonsasymmetri	27
3.1.3.2 Opportunisme	30
3.1.3.3 Måldivergens	31
3.1.4 Empiriske forventninger til prinsipal-agent-perspektivet	32
3.2 Institusjonell teori og logikken om det passende	33
3.2.1 Innledning	34
3.2.1.1 Denne oppgavens anvendelse av teorien	35
3.2.2 Teoriens komponenter	36
3.2.2.1 Gjenkjenning	36
3.2.2.2 Identitet	38
3.2.2.3 Regler	40
3.2.3 Empiriske forventninger til passenhetslogikk-perspektivet	42
4 Metode og forskningsdesign	44
4.1 Forskningsdesign	44
4.1.1 Politisk fragmentering	45
4.2 Forskningsgrunnlag	48
4.3 Validitet og reliabilitet	51
4.3.1 Konstruksvaliditet	51
4.3.2 Intern validitet	51
4.3.3 Ekstern validitet	53
4.3.4 Reliabilitet	53
5 Empiri	55
5.1 Forholdet kommunestyre/administrasjon	55

5.1.1 Administrasjonens samhandling med kommunestyret	55
5.1.2 Direkte endringer etter kommunesammenslåingen	57
5.1.3 Andre oppfatninger fra administrasjonen	61
5.1.4 Andre forhold som kan forklare eventuelle endringer	64
5.2 Administrasjonens indre	66
5.2.1 Nye arbeidsoppgaver	66
5.2.2 Identiteter innad i administrasjonen	68
5.2.3 Rutiner og fremgangsmåter	70
6 Analyse	73
6.1 Politisk fragmentering fra et prinsipal-agent-perspektiv	73
6.1.1 Informasjonsasymmetri	73
6.1.2 Opportunisme	75
6.1.3 Måldivergens	77
6.1.4 Andre forhold som kan forklare eventuelle endringer	79
6.1.5 Oppsummering prinsipal-agent-perspektivet	80
6.2 Politisk fragmentering fra et normativt institusjonelt perspektiv	82
6.2.1 Gjenkjenning	82
6.2.2 Identitet	83
6.2.3 Regler	85
6.2.4 Oppsummering normativt institusjonelt perspektiv	87
6.3 Oppsummering av mest sentrale funn	88
6.3.1 Oppgavens antagelser satt mot hverandre	90
6.4 Forslag til videre forskning	92
7 Avslutning	93

7.1 Svar på problemstillingen og veien videre	93
Litteraturliste	x
Vedlegg	xviii

Figur- og tabelloversikt

Figur 1: antall innvalgte kommunestyrerepresentanter perioden 1979-2019	9
Figur 2: forenklet organisasjonskart Ålesund kommune 01.01.20-28.02.22	16
Figur 3: forenklet organisasjonskart Ålesund kommune f.o.m. 01.03.22	17
Figur 4: oversikt partifordeling i Ålesund kommunestyre periodene 2011-2015, 2015-2019 og 2020-, samt utregning av ENPP	46
Figur 5: oversikt partifordeling i Ålesund formannskap periodene 2011-2015, 2015-2019 og 2020-, samt utregning av ENPP	47
Tabell 1: endring i kommunestyrerepresentanter, før/etter kommunereformen	9
Tabell 2: populasjon informanter Ålesund kommune, generert september 2021	49

1 Innledning og problemstilling

I kjølvann av den norske kommunereformen (2013-2021) har det blitt gjennomført ulike studier om temaet (se blant annet Bergh et al., 2021; Christensen, 2020; Klausen et al., 2021; Bukve, 2021 og Nygård, 2021), men hvordan kommuneadministrasjonen har respondert på endringer som har blitt forårsaket av den, har kun unntaksvis vært å finne (eksempelvis Bjørnå, 2021). Målet med kommunereformen har vært å «legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen til større og mer robuste kommuner» (Prop. 95 S (2013-2014), s. 29), men reformen har ført til enkelte endringer som er verdt et større søkelys.

Én endring som har fått en del pressedekning i enkelte kommuner er endring i antall kommunestyrerepresentanter. Ved opprettelsen av nye kommuner har det også blitt laget nye politiske strukturer, og i flere tilfeller har antall representanter i kommunestyrene økt sammenlignet med den tidligere største kommunen. Begrunnelsen er gjerne å sikre demokratisk representativitet og mangfold ved at personer fra de (tidligere) kommunene har en reell stemme i det nye kommunestyret. Dette har imidlertid skapt enkelte utfordringer; det kan gå ut over kommunestyrets effektivitet, møtene blir lange, man får ikke fattet vedtak, samt at en konsekvens er at det kan skje en maktforskyvning til utvalg og komiteer (førsteamanuensis Jan Erling Klausen i Kommunal Rapport; Holmquist, 2021). Dette har ført til en reverserings-trend der flere av kommunene som fortrinnsvis valgte et stort kommunestyre, nå ønsker å redusere dem inn mot neste periode.

Større kommunestyre er gjerne forbundet med større *politisk fragmentering* fordi flere mindre partier har mulighet til å bli representert, noe som også var noen av Jacobsens antagelser tilbake i 2002: sammenslåingsprosessen «kan føre til et økt politisk mangfold, muligens økt politisk fragmentering og instabilitet» (s. 261). I Kristiansand kommune økte antallet representanter i bystyret fra 49 før sammenslåingen til 71, før det ble vedtatt en reduisering til 57 fra valget i 2023. I bystyremøtet 27. april 2022 der dette ble besluttet, advarte noen representanter fra talerstolen om at en reduisering kan føre til at det vil «frata de mindre partiene muligheten til å høres» (Kristiansand kommune, 2022, 02:47:08), at «det blir elitepolitikere» i bystyret (ibid., 02:52:40) og at det skjer «en avdemokratisering» (ibid., 02:59:18).

Formålet med oppgaven er imidlertid *ikke* primært å studere kommunestyret i seg selv, men å studere *konsekvenser for administrasjonen*, altså hvordan administrasjonen responderer på

den økte politiske fragmenteringen i kommunestyret. Dermed kan oppgavens problemstilling presenteres:

Hva er konsekvensene for kommuneadministrasjonen når den politiske fragmenteringen i kommunestyret øker?

1.1 Aktualisering av problemstilling

Oppgaven er designet som en casestudie av Ålesund kommune, der begrunnelsen for valget av kommunen er at Ålesund har fått Norges største kommunestyre etter kommunesammenslåingen av Sandøy, Ørskog, Skodje, Haram og Ålesund 1. januar 2020. Med sine 77 representanter økte antall representanter med 28 sammenlignet med gamle Ålesund. Totalt sett har det imidlertid vært en *nedgang* i antall representanter hvis vi legger sammen antallet representanter i alle fem kommunene (det har gått fra 133 til 71 representanter), slik også trenden er for det totale antallet kommunestyrerepresentanter i Norge under ett (i 2003 var antallet 11 138, mens det i 2019 hadde blitt redusert til 9336; Statistisk Sentralbyrå, 2022). Den politiske fragmenteringen i kommunen har økt betraktelig (se utregning i kapittel 4), og dette gjør Ålesund kommune til et case som kan benyttes som et eksplorativt utgangspunkt for videre studier på området.

I Norge er det per 1. juni 2022 356 kommuner, og dette er en reduksjon fra 428 kommuner før kommunereformen ble satt i gang. En norsk kommune har tre sentrale kjennetegn (Fiva et al., 2014, s. 14): den har (1) «ansvar for et *geografisk* avgrenset område, (2) «ansvaret for løsningen av én eller flere *offentlige oppgaver* og (3) «styres av *lokalbefolkningen*» gjennom demokratiske valg. I den politiske plattformen til Erna Solbergs regjering ble målet til reformen beskrevet: «Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene, [og at det da] er nødvendig med en robust, forutsigbar og god kommuneøkonomi» (2013, s. 47). I mandatet til regjeringens ekspertutvalg, Vabo-utvalget, ble det fastslått at norske kommuner fortsatt skulle være generalistkommuner, altså at alle kommuner skal ivareta de samme oppgavene og ha de samme kravene uavhengig av innbyggertall eller andre kjennetegn (Klausen et al., 2016, s. 29-30).

Ålesund kommune er én av kommunene som har oppstått på bakgrunn av kommunereformen, og én av to kommuner der hele fem kommuner slo seg sammen til én (Sandøy, Ørskog, Skodje, Haram og Ålesund; den andre er Indre Østfold kommune).

Sammenslåingen fant sted 1. januar 2020 og ble vedtatt av Stortinget i 2017 som en «tvangssammenslått» kommune: altså at «ett eller flere av de involverte kommunestyrene hadde fattet vedtak om at de ikke ønsket sammenslåing» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 1). Ålesund kommune er dermed én av ti kommuner som departementet definerer som en tvangssammenslått kommune.

Jeg vil benytte meg av to ulike teoretiske perspektiver i oppgaven, og disse vil ha status som *konkurrerende* teorier. Det første perspektivet er prinsipal-agent-teori. Denne teorien tar utgangspunkt i økonomisk-rasjonell teori og dreier seg rundt to nyttemaksimerende aktører – kommunestyret som prinsipal og kommuneadministrasjonen som agent. Niskanens (1971) antagelser om et byråkrati som søker å oppfylle sine egeninteresser danner grunnlaget for førstnevnte. Det konkurrerende perspektivet er normativ institusjonalisme (i oppgaven blir «normativ institusjonalisme» og «logikken om det passende» brukt om hverandre). Denne teorien tar utgangspunkt i en nyinstitusjonell tankegang der ansatte innenfor en institusjon vil handle etter tidligere rutiner og handlingsanvisninger, og der den institusjonelle identiteten sørger for stor grad kontinuitet. Det er March & Olsens artikler fra 1984 og 1989 som danner grunnlaget for dette perspektivet. Hvert teoretisk perspektiv har hver sin antagelse:

Antagelse 1 (prinsipal-agent-teori): *Politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen kan forfølge sine egeninteresser i større grad.*

Antagelse 2 (normativ institusjonalisme): *Politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen knytter seg sterkere til kjente rutiner og identitet.*

De teoretiske betraktningene som leder frem til antagelsene blir nærmere diskutert i teori-kapittelet.

Opgaven vil benytte intervju som verktøy til å samle inn empirisk data, og det er den øverste ledelsen av administrasjonen i Ålesund som vil bli intervjuet. Det innsamlede materialet og funnene derfra vil således bli analysert gjennom hver sin teoretiske linse. Til slutt vil de konkurrerende teoriene og antagelsene bli stilt opp mot hverandre for å bestemme teoriens forklaringskraft i en norsk, lokalpolitisk kontekst.

Grunnet oppgavens eksplorative natur er det ingen fullstendig klare tidsavgrensninger i oppgaven, men «økt politisk fragmentering» skjedde den dagen det nye kommunestyret ble konstituert 24. oktober 2019. Oppgaven fokuserer dermed på en *sammenligning* av

situasjonen slik den var før sammenslåingen, og slik den har blitt etter. Bakover i tid skal det i hovedsak fokuseres på forrige kommunestyreperiode (2015-2019), men også perioden før det (2011-2015) vil være relevant for å besvare problemstillingen. Når det gjelder tidsavgrensning andre veien, vil denne være intervjutidspunktet (oktober/november 2021 under første intervju og mars 2022 under andre intervju). På denne måten gjøres tidsperioden så fersk som mulig. Jeg har ikke hatt et ønske å ta et mer eksakt valg grunnet den fortsatt nye organisasjonen. For å få mest ut av undersøkelsene, vil det være en styrke at tidsperioden strekker seg nærmest mulig dagens dato.

1.2 Oppgavens struktur

Oppgaven har som mål å undersøke konsekvensene for kommuneadministrasjonen når den politiske fragmenteringen i Ålesund kommunestyre øker. Det er totalt sju kapitler, der kapittel 1 har innledet oppgavens tema, presentert problemstillingen og aktualisert den.

Kapittel 2 handler om kontekst, og målet er å presentere den brede konteksten ved enkelte aspekter i oppgaven. I kapitlet beskrives kommunereformen i korte trekk, koblingen mellom politisk fragmentering og antall kommunestyrerepresentanter, samt en beskrivelse av oppgavens case – Ålesund kommune.

I kapittel 3 presenteres teorien som skal ligge til grunn for analysen av datamaterialet. To *konkurrerende* teorier legges frem – prinsippal-agent-teori og normativ institusjonell teori (logikken om det passende). Etter en gjennomgang av disse sett i lys av oppgavens problemstilling utledes og presenteres det to antagelser. Disse er også å anse som konkurrerende antagelser.

Kapittel 4 er en gjennomgang av oppgavens metodebruk og forskningsdesign. I kapitlet følger en redegjøring av hvordan datamaterialet har blitt samlet inn gjennom bruk av intervju, samt hvorfor Ålesund kommune er valgt som case. I tillegg følger en drøfting av funnernes validitet og reliabilitet.

I kapittel 5 legges empirien frem. Her er målet å presentere informantenes relevante uttalelser i forhold til problemstillingen gjennom utstrakt bruk av sitater.

Kapittel 6 er analyse-kapitlet. Her benyttes resultatene fra kapittel 5 for analyse, der de ulike komponentene fra begge teoriene diskuteres hver for seg. I tillegg diskuteres hver teori

samlet. Deretter settes antagelsene (med hvert sitt teoretiske utgangspunkt) mot hverandre i forsøk på å vurdere deres respektive forklaringskraft i en norsk lokalpolitisk kontekst. Til slutt legges det frem forslag til videre forskning.

Kapittel 7 fungerer som et avslutnings- og konklusjonskapittel, der oppgaven oppsummeres, de mest sentrale funnene legges frem og der problemstillingen besvares.

2 Kontekst

Hensikten med dette kapittelet er å plassere oppgaven innenfor en bredere kontekst, samt å forklare nærmere enkelte aspekter ved oppgaven. På denne måten vil leseren få den nødvendige bakgrunnskunnskapen for å få god nytte av oppgaven. Det er tre aspekter ved oppgaven som fortjener en nærmere beskrivelse; kommunereformen, utviklingen av antall kommunestyrerepresentanter og den påfølgende politiske fragmenteringen, samt en beskrivelse av studiens case (Ålesund kommune).

2.1 Kommunereformen i Norge

Den norske kommunereformen var én av åtte satsingsområder i den politiske plattformen til Erna Solbergs regjering da den ble presentert på Sundvollen 7. oktober 2013, og ble beskrevet under tittelen «Levende lokaldemokrati». Formålet var å gjøre kommunene større og mer robuste for å gi dem «større oppgaver og ta mer ansvar» (Regjeringen, 2013, s. 6). Regjeringen fulgte deretter opp med å nedsette et ekspertutvalg, Vabo-utvalget, med mandatet at de på fritt faglig grunnlag skulle gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for ny kommuneinndeling (Klausen et al., 2016, s. 28). I sin sluttrapport valgte utvalget ikke å ta stilling til hvorvidt generalistprinsippet skulle bli videreført i den nye kommunestrukturen, og de åpnet også opp for to andre modeller: en oppgavedifferensiert modell der størrelsen på kommunen bestemmer antallet oppgaver den skal ha, samt en modell med oppgavedifferensiering og der flere kommuner får «Oslo-status» (der kommunen «også utgjør et eget fylke/region»; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 168). Men utvalget formulerte kriterier for kommunestrukturen; ti for kommunene og to for staten, og basert på disse gav de følgende anbefaling (ibid., 164):

1. Kommunene bør ha minst 15 000-20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
2. Kommunene bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Når det kom til selve reform-prosessen, ble kommunene selv gitt i oppgave å bestemme hvilke kommuner som kunne bli slått sammen. Regjeringen ønsket at den lokale

handlefriheten i kommunereformen skulle være høy, selv om inndelingsloven (2002) gir Stortinget mulighet til å vedta kommunesammenslåinger mot kommunestyrenes ønske (Klausen et al., 2016, s. 32). Kommunene ble gitt flere økonomiske insentiver for å søke om sammenslåing, blant annet reformstøtte, engangskostnadstilskudd og inndelingstilskudd (ibid., s. 35).

I perioden september 2015 til februar 2017 ble det gjennomført over 200 rådgivende folkeavstemninger, og antallet kommuner gikk fra 428 før reformen, til 356 i dag. Ti av kommunene som ble dannet etter sammenslåingen inkluderte minst én part der kommunestyret hadde vedtak mot sammenslåing. Dermed var det også innslag av sentral styring i kommereformen, noe også Klausen et al. forutså ville bli mer fremtredende etter hvert («frivillighetslinjen kan stå for fall i denne forbindelse» (ibid., 32); i forbindelse med departementets uttalelse om at frivillighet *ikke* var et absolutt krav).

Generalistkommune-prinsippet bestod, og Regjeringen valgte å ikke følge anbefalingen om antall innbyggere. Frisvolls vurdering av kommunereformen er at den var «mislykket» ettersom det fortsatt er mange svært små kommuner; den robustheten som var Regjeringens mål har ikke blitt oppnådd, og det gjør det vanskelig å overføre nye oppgaver til kommunene uten at generalistprinsippet fravikes (2018, s. 37). Etter regjeringsskiftet etter valget i 2021 har det i tillegg blitt åpnet opp for reversering av kommunesammenslåingen der tvang var involvert. Dette gjelder imidlertid kun ti kommuner (Hamarøy, Indre Østfold, Kristiansand, Lillestrøm, Lindesnes, Nærøysund, Senja, Sogndal, Ørland og Ålesund kommune; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 6). Selv om disse har fått *muligheten* til å reversere kommunesammenslåingen, har Støre-regjeringen i regjeringsplattformen besluttet at det likevel må vedtas av kommunestyret i den *nye kommunen* (Regjeringen, 2021, s. 34) – det har ikke vært tilstrekkelig å skaffe flertall i kun den gamle kommunen. Et eksempel er Søgne kommune (som ble slått sammen med Songdalen og Kristiansand), der det ifølge en meningsmåling var 59 % oppslutning for at Søgne skulle skilles ut som egen kommune (og 31 % for å forbli i Kristiansand; Reite, 2021), men fordi det ikke var flertall i Kristiansand bystyre for å arrangere folkeavstemning eller vedta kommunedeling direkte, ble det ingen reversering. Fristen for å sende søknad til departementet var 1. mars 2022, og det var kun Ålesund kommune som til slutt endte opp med å søke om kommunedeling (ved å gjenopprette Haram kommune).

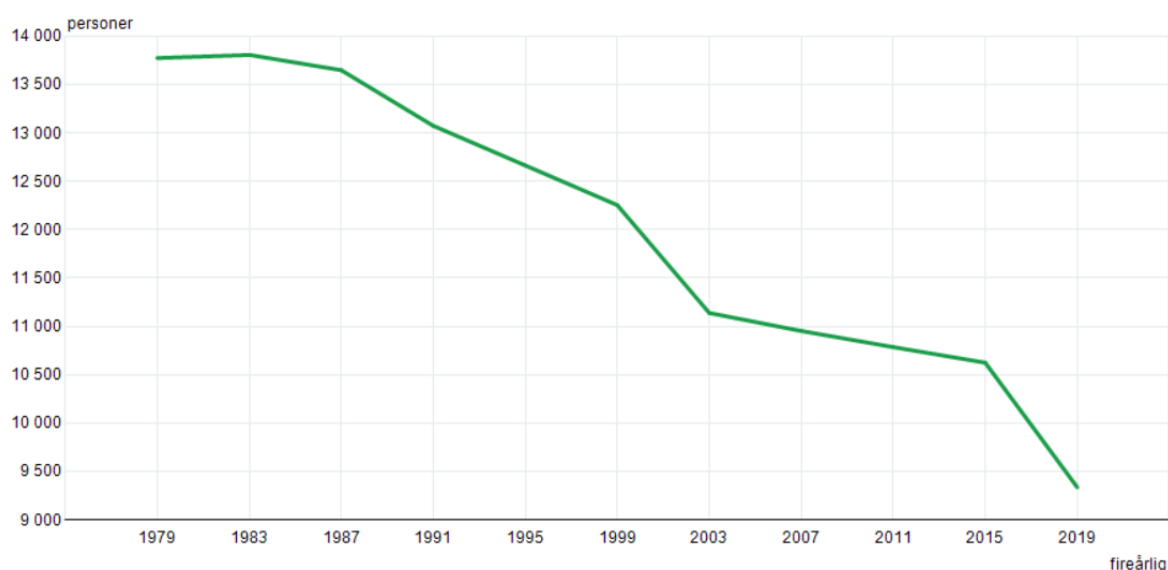
For å oppsummere; kommunereformen (2013-2021) har redusert antall norske kommuner fra 428 til 356, de fleste på frivillig basis, men også noen mot deres vilje. Hensikten har vært å gjøre kommunestrukturen mer robust, med den begrunnelsen at man med større kommuner har mulighet til å overføre flere oppgaver til dem og dermed styrke lokaldemokratiet. Det nedsatte Vabo-utvalget anbefalte kommuner med 15 000-20 000 innbyggere og tok ikke stilling til hvorvidt generalistkommuneprinsippet skulle bestå. Kommunestørrelsen til den vanlige kommune økte noe, men ikke i nærheten av utvalgets anbefaling (medianen i antall innbyggere per kommune økte fra cirka 4700 i 2016 til 5100 i 2020, selv om gjennomsnittet økte fra cirka 12 200 til 15 000; Hagen, 2020), og generalistprinsippet bestod. Det er ikke enighet om hvorvidt kommunereformen var en suksess, men Frisvolls artikkel (2018) og den pågående reverseringen i tvangssammenslåtte kommuner tyder imidlertid på det motsatte.

2.2 Kommunestyrestørrelse og politisk fragmentering

Det er en trend at antall kommunestyrerepresentanter i Norge går ned. Derfor kan oppgavens tema (økt politisk fragmentering på grunn av et større kommunestyre) oppleves som et paradoks. Det er likevel ikke antall kommunestyrerepresentanter i seg selv som er hovedfokus i oppgaven, men politisk fragmentering. I tillegg er en viktig avklaring at når jeg bestemmer *økt politisk fragmentering*, så er det en sammenligning av den tidligere største kommunen (etter antall stemmeberettigede). Dette kan gi mening i kommunesammenslåinger der én stor kommune slår seg sammen med én eller flere *små* kommuner. Det er vanskelig å rettfærdiggjøre den samme bruken der to tilnærmet likestore kommuner slår sammen. I Ålesund vurderer jeg likevel at gamle Ålesunds dominans på dette punktet står seg (73,5 % av befolkningen i nye Ålesund kommune kommer fra gamle Ålesund). Av den grunn er antallet kommunestyrerepresentanter inkludert i dette kapitlet: antallet representanter er sterkt tilknyttet antall partier som kan bli representert i kommunestyrene, som igjen kan påvirke den politiske fragmenteringen.

Antallet kommunestyrerepresentanter har vært synkende selv uten kommunesammenslåinger: i 1979 var det 13 774 representanter, i 2003 hadde dette sunket til 11 138, mens det ved valget i 2019 ble valgt 9 336 representanter (med den nye kommunestrukturen). Figur 1 viser utviklingen fra 1979 og frem til i dag (Statistisk Sentralbyrå, 2022).

12872: Medlemmer og gjenvalgte medlemmer til kommunestyret, etter fireårlig. Hele landet, Begge kjønn, Medlemmer.



Figur 1: antall innvalgte kommunestyrerepresentanter perioden 1979-2019

Den siste reduksjonen i 2019 var særdeles stor grunnet kommunereformen. 119 kommuner ble til 47 i Erna Solbergs regjeringstid, og da gikk antallet kommunestyreter også ned tilsvarende. Av disse 119 tidligere kommunene som var involvert i kommunereformen (tabell 1) ble antall kommunerepresentanter redusert fra 3165 til 1885 – altså en nedgang på 39 %.

Tidligere kommuner (rep.)	Ny kommune (rep.)	Endring i rep. fra tidl. størst; abs. tall, %-vis → ny (totalt rep. → ny)
*Sandefjord (39), Stokke (29), Andebu (25)	Sandefjord (45)	+6, +15% (-48)
Larvik (35), Lardal, (17)	Larvik (41)	+6, +17% (-11)
Holmestrand (27), Sande (25)**, Hof (17)	Holmestrand (35)	+8, +29% (-34)
Nøtterøy (35), Tjøme (19)	Færder (39)	+4, +11% (-15)
Rissa (23), Leksvik (25)	Indre Fosen (37)	+12, +48% (-11)
Moss (39), Rygge (27)	Moss (49)	+10, +26% (-17)
Askim (35), Eidsberg (35), Spydeberg (21), Trøgstad (21), Hobøl (21)	Indre Østfold (45)	+10, +29% (-88)

Aurskog-Høland (35), Rømskog (13)	Aurskog-Høland (35)	0, 0% (-13)
Ski (41), Oppegård (31)	Nordre Follo (47)	+6, +15% (-25)
Skedsmo (47), Sørum (31), Fet (27)	Lillestrøm (55)	+8, +17% (-50)
Asker (47), Røyken (27), Hurum (29)	Asker (55)	+8, +17% (-48)
Drammen (49), Nedre Eiker (41), Svelvik (25)	Drammen (57)	+8, +16% (-58)
Tønsberg (39), Re (25)	Tønsberg (49)	+10, +26% (-15)
Bø (25), Sauherad (29)	Midt-Telemark (29)	0, 0% (-25)
Lyngdal (29), Audnedal (17)	Lyngdal (35)	+6, +21% (-11)
Kristiansand (53), Søgne (27), Songdalen (25)	Kristiansand (71)	+18, +34% (-34)
Mandal (35), Lindesnes (21), Marnardal (21)	Lindesnes (39)	+4, +11% (-38)
Stavanger (67), Rennesøy (21), Finnøy (21)	Stavanger (67)	0, 0% (-42)
Sandnes (49), Forsand (17)	Sandnes (49)	0, 0% (-17)
Fjell (35), Sund (21), Øygarden (23)	Øygarden (45)	+10, +29% (-34)
Lindås (31), Meland (27), Radøy (25)	Alver (47)	+16, +52% (-36)
Os (35), Fusa (21)	Bjørnafjorden (35)	0, 0% (-21)
Odda (27), Ullensvang (21), Jondal (17)	Ullensvang (33)	+6, +22% (-33)
Voss (43), Granvin (13)	Voss (43)	0, 0% (-13)
Førde (27), Jølster (25), Gaular (21), Naustdal (21)	Sunnfjord (45)	+18, +67% (-49)
Flora (31), Vågsøy (27)	Kinn (39)	+8, +26% (-19)
Eid (29), Selje (17)	Stad (33)	+4, +14% (-13)
Sogndal (25), Leikanger (17), Balestrand (17)	Sogndal (37)	+12, +48% (-22)
Volda (27), Hornindal (17)	Volda (33)	+6, +22% (-11)
Ålesund (49), Haram (27), Skodje (21), Ørskog (17), Sandøy (19)	Ålesund (77)	+28, +57% (-56)
Norrdal (17), Stordal (15)	Fjord (23)	+6, +35% (-9)
Fræna (31), Eide (21)	Hustadvika (37)	+6, +19% (-15)

Molde (47), Nesset (21), Midsund (17)	Molde (59)	+12, +26% (-26)
Hemne (23), Halså (15), Snillfjord (17)***	Heim (31)	+8, +35% (-24)
Hitra (23), Snillfjord (17)***	Hitra (25)	+2, +9% (-15)
Orkland (35), Meldal (19), Agdenes (17), Snillfjord (17)***	Orkland (51)	+16, +46% (-37)
Trondheim (67), Klæbu (23)	Trondheim (67)	0, 0% (-23)
Ørland (25), Bjugn (21)	Ørland (35)	+10, +40% (-11)
Åfjord (21), Roan (17)	Åfjord (27)	+6, +29% (-11)
Steinkjer (47), Verran (19)	Steinkjer (47)	0, 0% (-19)
Namsos (27), Namdalseid (19), Fosnes (13)	Namsos (41)	+14, +52% (-18)
Nærøy (27), Vikna (23)	Nærøysund (37)	+10, +37% (-13)
Narvik (41), Ballangen (17), Tysfjord (17)****	Narvik (41)	0, 0% (-34)
Tysfjord (17)****, Hamarøy (17)	Hamarøy (17)	0, 0% (-17)
Skånland (15), Tjeldsund (17)	Tjeldsund (21)	+4, +24% (-11)
Lenvik (31), Tranøy (17), Torsken (15), Berg (15)	Senja (45)	+14, +45% (-33)
Hammerfest (29), Kvalsund (15)	Hammerfest (35)	+6, +21% (-9)
Totalt antall representanter tidligere: <u>3165</u>	Totalt antall representanter etter: <u>1985</u>	Total endring: <u>-1180 (-39%)</u>
<p>*Sortert etter synkende kommunestørrelse (antall stemmeberettigede i 2015)</p> <p>**Sande slo seg sammen med allerede sammenslåtte Holmestrand og Hof 1. januar 2020</p> <p>***Snillfjord ble delt i tre 1. januar 2020</p> <p>****Tysfjord ble delt i to 1. januar 2020</p>		

Tabell 1: endring i kommunestyrerepresentanter, før/etter kommunereformen

Høyre kolonne i tabellen viser enkeltvis endring per kommune, der første tall viser den totale økningen i antall representanter sammenlignet med den tidligere største kommunen, og andre tall viser den prosentvise endringen. Ti kommuner har ingen endring, og ingen har *redusert*

antall representanter. Det siste tallet (i parentes) viser reduksjonen i antall representanter hvis man summerer alle de tidligere kommunene og sammenligner med den nye. For hver av disse er den høyeste verdien markert: Ålesund har hatt den største økningen sammenlignet med gamle Ålesund (28, har gått fra 49 til 77 representanter), Sunnfjord har hatt den største prosentvise økningen (67 %, har gått fra 27 til 45 representanter), mens Indre Østfold har hatt den største reduksjonen sett under ett (nedgang på 88, fra 133 til 45 representanter). Tabellen viser dermed én fordel med kommunereformen – nemlig stordriftsfordeler ved å slå seg sammen (de totale reduksjonene var på mellom 9 og 88 representanter per kommune, med en median reduksjon på 22 representanter).

Koblingen til politisk fragmentering er åpenbar – «[ø]kt størrelse på kommunestyret vil igjen føre til at det vil bli rom for flere partier. Jo større kommunestyret blir, desto større blir mulighetene for at småpartier også skal få inn en representant» (Jacobsen, 2002, s. 250). Og hvis vi legger til grunn den nevnte forutsetningen at det nye kommunestyret er en fortsettelse av den tidligere største kommunen, vil det være mulig å beregne endring i økt politisk fragmentering per kommune ved bruk av ulike mål. Den politiske fragmenteringen i Ålesund kommune er vist i metode og forskningsdesign-kapittelet, og det er ikke gjennomført en beregning av politisk fragmentering i de andre kommunene. Men koblingen mellom antallet kommunestyrerepresentanter og politisk fragmentering er til stede, selv om det bør diskuteres i hvert tilfelle hvorvidt det nye kommunestyret kan sees som en fortsettelse av kommunestyret til den tidligere største kommunen (jamfør diskusjonen i starten av delkapittelet).

2.3 Ålesund kommune som case

Ålesund kommune slo seg formelt sammen med Haram, Skodje, Ørskog og Sandøy 1. januar 2020 og ble én av de 47 nye kommunene som oppstod under kommunereformen beskrevet over. I dette delkapittelet vil jeg først gå gjennom de tidligere fem kommuneadministrasjonenes organisering i korte trekk, deretter prosessen med å etablere en ny, felles kommuneadministrasjon, og til slutt vil jeg kort beskrive den nyeste organisatoriske endringen som trådte i kraft så sent som 1. mars 2022.

2.3.1 De tidligere administrasjonenes organisering

De tidligere fem kommunene hadde flere likhetstrekk i organiseringen, men også enkelte ulikheter (noe som ikke er overraskende hvis man ser på ulikhetene i kommunestørrelsen; Sandøy hadde 120 årsverk totalt i administrasjonen, mens Ålesund hadde 2981, hele 25 ganger mer). Et eksempel på likhetstrekk er at alle fem kommunene hadde *to* styringsnivå. Samtidig var det ulik grad av flatet i strukturen.

Haram kommune var organisert etter en to-nivåmodell der rådmann med stab utgjorde nivå 1, mens nivå 2 var satt sammen av åtte enheter som hver var ledet av en enhetsleder. Men som kartleggingsdokumentet for Fellesnemda i nye Ålesund kommune påpeker, var bruken av begrepet «enhet» annerledes enn hos de andre ettersom det er «en nemning brukt på heile teneste- og ansvarsområdet som er lagt til einingsleder» (Nye Ålesund kommune, 2018a, s. 12). Det kunne altså være flere fagområder underlagt samme enhetsleder. Kommunalsjefer var ikke en del av organiseringen, og enhetslederne rapporterte direkte til rådmannen. Av andre prinsipper var det i Haram stort fokus på ansvarliggjort lederskap og horisontal samordning («det [skal] kontinuerlig vere prosjekt og samhandlingsaktiviteter på tvers av einingane for å ivereta samordning og kvalitet i tenestene» (ibid.).

Sandøy kommune hadde som den minste av kommunene en flatere struktur, men hadde også to styringsnivå der nivå 1 inkluderte rådmann, stab og ledergruppe med ledere for de fire enhetene i administrasjonen. Nivå 2 var således virksomhetsnivået der kommunens helse-, skole-, sosiale og tekniske tjenester befant seg. Den flate strukturen ble beskrevet som «lite byråkratisk, tydeleg overfor politisk leiing, innbyggjarar og tilsette» og der «leiing har nærleik til tenester» (ibid., s. 17).

Skodje kommunes visuelle fremstilling av organisasjonsstrukturen skiller seg ut fra de andre ettersom den er illustrert i sirkler i stedet for den tradisjonelle pyramide-formen som kjennetegner organisasjonskart til vanlig. Men i det vesentlige var oppbyggingen ikke særlig utypisk sammenlignet med andre kommuner. Skodjes administrasjon var en «hybrid mellom 2 og 3 nivå-modell [sic]» (ibid., s. 18). Med det menes at det at det i tillegg til de to vanlige styringsnivåene (rådmannsnivå og virksomhetsnivå) befant seg tre fagansvarlige for henholdsvis barnehage, skole og helsefaglige spørsmål. Men også Skodjes struktur ble beskrevet som flat, og frem mot sammenslåingen var det en trend mot færre enheter på nivå 2 med begrunnelsen «å få færre og skape meir robuste einingar med heilskapleg leiing» (ibid.,

s. 18). Et viktig prinsipp for Skodje var at det skulle være mange møteplasser mellom ulike nivå.

Organiseringen av Ørskog kommunes administrasjon kunne best bli beskrevet som flat og tjenestefokusert. På styringsnivå 1 befant rådmann seg sammen med stabs- og støttetjenester. I tillegg hadde Ørskog en kommunalsjef for oppvekst på dette nivået. Nivå 2 var tjenesteeenhetsnivået, der fem enheter var kommunens eneansvar, mens fire andre var interkommunale samarbeid. Disse ble ledet av enhetsledere som rapporterte direkte til rådmann.

Ålesund kommune hadde også to styringsnivå, men i motsetning til Sandøy, Skodje og Ørskog kan den vanskelig beskrives som «flat», noe som er naturlig for en relativt stor kommune med knappe 50 000 innbyggere. På nivå 1 var rådmann øverste leder sammen med tre kommunalsjefer, stabsteam og andre støttefunksjoner. Ålesund omorganiserte administrasjonen hyppig (ofte etter et rådmannsbytte); tidligere var kommunalsjefene geografisk inndelt, men i siste valgperiode før sammenslåingen var deres ansvarsområde inndelt etter fagområde (helse og velferd; kultur og oppvekst; og byutvikling og miljø). På nivå 2 var det ni virksomhetsområder med 65 virksomheter totalt. Det var ingen «virksomhetsområdeledere», det vil si at lederne for virksomhetene rapporterte til den relevante kommunalsjefen på nivå 1. Selv om virksomhetsområdene ikke var et organisatorisk ledd var de likevel praktiske ettersom lederne innenfor et område kunne ha fagmøter eller lignende. Prinsippet for Ålesunds organisering var basert på en bestiller-utfører-modell der «kvar av de 65 verksemdene får årleg ein driftsavtale» som «vert inngådde mellom rådmann og versemdeleiarane på bakgrunn av budsjettvedtak i bystyret» (ibid., s. 27).

2.3.2 Sammenslåingen av Ålesund, Haram, Skodje, Ørskog og Sandøy administrasjon

Arbeidet med å etablere en administrasjon for nye Ålesund startet gjennom en kartlegging av de eksisterende kommunenes strukturer og deres organisering. Kartleggingen fant sted mellom september 2017 og januar 2018. Målet var at den nye administrasjonen skulle «bli drifta og videreutvikla med utgangspunkt i dei tidlige kommunane sine styrker og særheter» (ibid., s. 33). Forslagene til vedtak som ble lagt frem tok utgangspunkt i intensjonsavtalen mellom de fem kommunene av 19. juni 2017 der fellesnemda fikk mandat til å utrede den politisk-administrative strukturen nærmere (Nye Ålesund kommune, 2017, s.

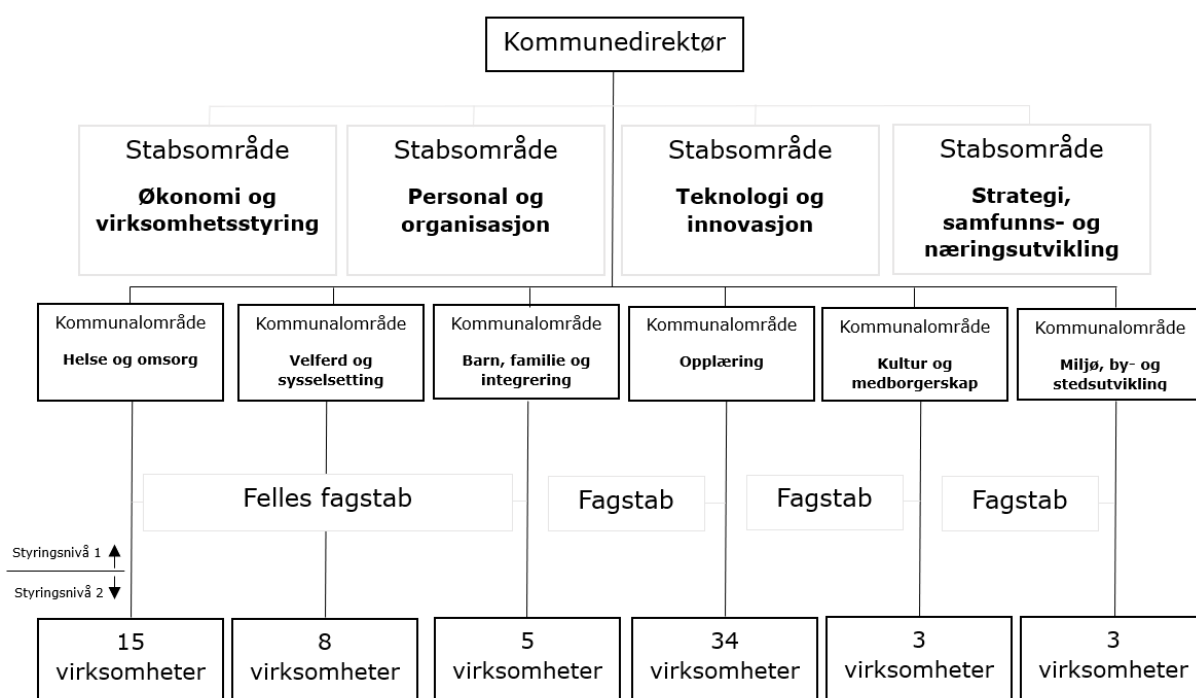
11). De overordnede prinsippene for administrativ organisering den nye kommunen ble vedtatt av Fellesnemda 9. mai 2018.

Hovedstrukturen inneholdt to styringsnivå. Begrunnelsen for kun to styringsnivå var «først og fremst korte styringslinjer mellom kommunalsjef og verksemdsleiar (med tydeleg og omfattande delegasjon av mynde og ansvar)» (Nye Ålesund kommune, 2018b). I enkelte høringssvar var det likevel ønske om å øke antall styringsnivå med ett fordi «organisasjonen kan verte for stor for ei slik organisering, og særleg er ein bekymra for leiings- og styringsspennet i dei største kommunalområda» (ibid.). Prosjektleder begrunnet likevel årsaken til to styringsnivå med at det «er ønskjeleg ut frå omsynet til korte avstandar mellom kommunalsjef og verksemdsleiar» (ibid.), og at det heller var aktuelt å ansette assisterende kommunalsjefer i stedet for å innføre et nytt nivå. Et annet vedtatt prinsipp var *oversiktligheten* i strukturen. Det var viktig for prosjektledelsen å presisere at strukturen skulle være «gjenkjenneleg», og derfor burde «vere inndelt etter fag og tenesteområde». Det tredje prinsippet var at horisontale samarbeid skulle være lagt til rette for, mens det fjerde var at skillet mellom linjeorganisasjon og stabstjeneste skulle være klart når det kom til «fordeling av oppgåver og tydelege ansvarslinjer» (ibid.).

Kommunedirektøren (eller «rådmannen» som er brukt i forslag og vedtak; tittelen ble endret i forbindelse med kommunereformen) var øverste leder av kommunens administrasjon (som etter kommunelovens §13-1 (1) er lovpålagt), og under fulgte seks kommunalområder ((1) helse og omsorg, (2) velferd og sysselsetting, (3) opplæring, (4) barn, familie og integrering, (5) kultur og medborgerskap og (6) tekniske tjenester (siden endret til «miljø, by- og stedsutvikling»)). Hver av kommunalområdene ble ledet av en kommunalsjef. Både kommunedirektør og kommunalsjefer utgjorde styringsnivå 1. Underlagt hver av kommunalområdene, på styringsnivå 2, var de videre delt inn i ulike virksomheter og enheter som hver hadde sine ledere. For eksempel var én skole én av de 34 virksomhetene under kommunalområdet «opplæring», mens «vatn og avløp» var én av tre virksomheter under kommunalområdet «miljø, by- og stedsutvikling».

I tillegg ble det vedtatt fire stabsområder med egne underordnede avdelinger som skulle ta hånd om mer administrative oppgaver for kommunen. Disse var (1) økonomi og virksomhetsstyring, (2) personal og organisasjon, (3) teknologi og digitalisering (endret til «teknologi og innovasjon» i senere vedtak) og (4) plan, samfunn og næringsutvikling (endret til «strategi, samfunns- og næringsutvikling» i senere vedtak). Stabsområdene skulle ledes av

stabsjefer og hadde underordnede avdelingsledere med delegerede fullmakter for hver av sine oppgaver. Utover kommunal- og stabsområdene var det i tillegg etablert fagstaber for kommunalområdene og for kommunedirektøren, og det var etablert ulike arenaer for samarbeid på tvers av kommunalområdene.



Figur 2: forenklet organisasjonskart Ålesund kommune 01.01.20-28.02.22

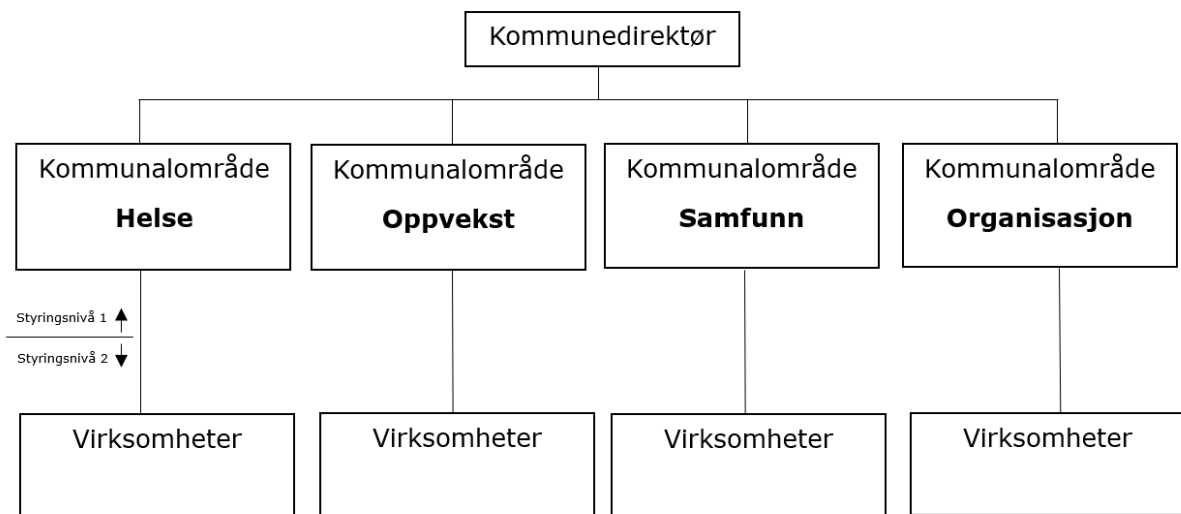
2.3.3 Administrativ omorganisering 1. mars 2022

1. mars 2020 foretok Ålesund kommune nok en omorganisering. Målet var å få en «enklere og mer effektiv» organisasjonsplan, samt at skulle bli «ryddigere og mer strømlinjeforma» og «enklere å samhandle mellom de ulike kommunalområdene» (Hovik, 2021). Men hovedårsaken til at det skjedde en omorganisering var økonomisk; som én informant sa: «det har vært et politisk ønske å få redusert administrative kostnader. Men også at den blir mer styringsdyktig, at det blir mindre behov for koordinering» (informant 5).

I den nye strukturen gikk antall kommunalområder ned fra seks til fire ((1) helse, (2) oppvekst, (3) samfunn og (4) organisasjon). Samtidig ble alle stabsområdene plassert under kommunalområde for organisasjon. På forenklet vis kan man si at de seks tidligere

kommunalområdene slo seg sammen to og to og dannet tre kommunalområder, mens alle stabsområdene ble plassert under det nyopprettede kommunalområdet for organisasjon. Ettersom dette er en ny organisering som fortsatt er under utvikling, er ikke organisasjonskartet i figur 3 fullstendig presist, selv om hovedlinjene er til stede.

Det er viktig å bemerke at oppgaven tar utgangspunkt i intervjudata fra kommunedirektørens ledergruppe *før* denne omorganiseringen trådte i kraft; beskrivelsen av Ålesund omorganisering har kun funksjon som bakgrunnsinformasjon til leseren.



Figur 3: forenklet organisasjonskart Ålesund kommune f.o.m. 01.03.22

3 Teori

I dette kapittelet vil jeg presentere de teoretiske innfallsvinklene til denne oppgaven. Det vil bli brukt to teoretiske perspektiver, og de behandles som *konkurrerende teorier*, altså at samme fenomen/scenario blir sett med ulike sett av forventninger.

Prinsipal-agent-teori fremstiller administrasjonen som rasjonelle og nytte-maksimerende aktører som ønsker å utnytte handlingsrommet som den økte politiske fragmenteringen i kommunestyret gir, til egen nytte; mens den normative institusjonalismen (logikken om det passende) forklarer at administrasjonen ved politisk fragmentering kommer til å knytte seg sterkere til kjente rutiner for å stabilisere organisasjonen.

Først vil prinsipal-agent-perspektivet legges frem med egen innledning og dens komponenter, samt at antagelsene og empiriske forventninger knyttet mot Ålesund kommune vil bli presentert; og deretter vil det samme gjøres for logikken om det passende.

3.1 Prinsipal-agent-teori

Denne teorien har en økonomisk-rasjonell bakgrunn og kommer til å lede frem mot oppgavens første antagelse. I dette delkapittelet presenterer jeg først teoriens opphav og dens grove trekk, før jeg deretter vinkler den inn mot oppgavens problemstilling. Til slutt munner argumentasjonen ut i en antagelse som skal testes gjennom innsamling av data og analyse.

3.1.1 Innledning

Teorien ble første gang eksplisitt formulert i første halvdel av 1970-tallet og ble i hovedsak brukt i økonomisk kontekst om forhold mellom to eller flere parter. En av dem som ofte blir ført opp som grunnlegger av teorien er Stephen A. Ross som beskriver et prinsipal-agent-forhold som et forhold mellom to eller flere parter der en av dem (agenten) handler på vegne av, eller som representant for den andre (prinsipalen) (1973, s. 134). Selv om det kan være flere enn to parter involvert vil jeg for enkelhets skyld i dette kapittelet kun beskrive teorien der det er *to* parter til stede. Et sentralt problem ved dette forholdet er at det er vanskelig for prinsipalen å forsikre seg om at agenten faktisk utfører det den har blitt gitt i oppgave å utføre fordi det eksisterer et informasjons-gap mellom partene (Mitnick, 1975, s. 27). Den viktigste antagelsen som ligger bak dette problemet er at begge parter er nytte-maksimerende slik at

agentens interesser ikke alltid samsvarer med prinsipalens ønsker, og at man derfor ønsker å benytte informasjons-gapet til å holde sine handlinger og motiver skjult for den kontrakts-givende parten. (Jensen & Meckling, 1976, s. 310). For at man skal kunne referere til et forhold som et prinsipal-agent-forhold må det derfor eksistere muligheter for agent til å ta beslutninger på egen hånd. Det betyr ikke at det ikke er irrasjonelt for prinsipalen å overlate en viss autonomi til agenten, men teorien fokuserer på at det eksisterer en grunnleggende spenning mellom disse hensynene som kan ha ulik effekt.

Selv om ikke teorien ble eksplisitt formulert i termer som er kjent for oss i dag, kan modellen spores mye lengre tilbake gjennom *implisitte* ideer. Økonomifilosofen Adam Smith blir av enkelte beskrevet som den som den *egentlige* grunnleggeren av teorien, selv om «prinsipal» og «agent» ikke blir brukt med ord. I den femte boken av Nasjonenes Velstand skriver han om aksjeselskaper («joint-stock companies»), og om den åpenbare ulempen med en slik ordning (Smith, 2012/1789, s. 231):

Men i og med at styremedlemmene i slike selskap i større grad forvalter andre folks penger i stedet for sine egne, så kan man vel egentlig ikke forvente at de forvalter pengene like nøye og omhyggelig som partnere i et privat partnerskap forvalter sine egne penger. I likhet med den rike mannens tjenerskap har de en tendens til å rette oppmerksomheten mot bagateller som ikke er til husherrens fortjeneste, og de fritar seg gjerne ansvaret for det siste. Forsømmelighet og sløsing vil altså alltid prege, i større eller mindre grad, driften av slike selskap.

Her er det økonomiske opphavet til prinsipal-agent-teorien særs tydelig, men den samme tankegangen som Smith brukte om partnere og styremedlemmer i forbindelse med forvaltning av penger er lett overførbar til andre sammenhenger, noe som også har blitt gjort innenfor det som i dag er statsvitenskap.

3.1.1.1 Prinsipal-agent-teori fra et statsvitenskapelig perspektiv

Kritikken til Smith mot slike kontrakts-forhold handler ikke ensidig om penger og økonomi, men kan lett overføres til andre vitenskapsområder. Blant annet skriver han om ikke-økonomiske motiver og menneskelige attributter som også kan forklare ineffektive kontrakter, som for eksempel «stolthet» (Laffont & Martimort, 2002, s. 9).

Selv om den opprinnelige utviklingen av prinsipal-agent-teorien dreide seg om de økonomiske forholdene mellom parter, har det likevel fra starten vært tydelig at forholdet mellom en prinsipal og en agent kan forklare svært mange relasjoner; Mitnick nevner flere eksempler, deriblant arbeider-leder, lege-pasient, foreldre-barn (1975, s. 27). Teorien er derfor en *anvendelig* teori som også kan overføres til blant annet statsvitenskapelige problemstillinger. Fra økonomien bevegde den på 1980-tallet seg over til amerikansk politikk, der den ble anvendt for å undersøke forholdet mellom plenum i Kongressen og kongresskomiteene, samt undersøke delegeringen fra Kongressen til byråer og domstoler (Delreux & Adriaensen, 2017, s. 7).

Siden den gang har teorien blant annet blitt brukt om overnasjonale ordninger (eks. Pollack, 1997), offentlige reformer (eks. Bale & Dale, 1998) og diverse forskning på kommunalpolitikk (eks. de Groot, 1988 om forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter; og Connolly, 2017 om forholdet mellom «city council» (tilsvarer kommune-/bystyre) og «city manager» (leder av administrasjonen) i USA). Teoriens generelle egenskaper gjør den altså til en populær linse å undersøke verden gjennom, og det er også denne oppgavens objektiv.

Prinsipal-agent-teorien i denne oppgaven tar utgangspunkt i William A. Niskanens «Bureaucracy and Representative Government» (1971) der hans hovedpoeng er at byråkratiet tenker økonomisk-rasjonelt overfor politikerne og stadig ønsker å utvide sine budsjetter for å sikre sine egeninteresser, med annen beslektet litteratur til støtte for de antagelsene som legges frem.

3.1.1.2 Denne oppgavens anvendelse av teorien

Denne oppgaven er satt i en offentlig reform-kontekst der reformen i min sammenheng er kommunesammenslåingen. Reformen er imidlertid allerede gjennomført, slik at teorien ikke skal forklare beslutningstaking *ex-ante*, men i stedet undersøke effekten *ex-post* på ett spesifikt valgt forhold (oppgavens case). Prinsipalen er kommunestyret, mens agenten er kommuneadministrasjonen. Van Thiel (2017, s. 46-47) legger frem seks komponenter som er sentrale i teorien: prinsipal, agent, kontrakt, informasjonsasymmetri, opportuniste og måldivergens. De seks komponentene kan deles inn i to kategorier: de tre førstnevnte (prinsipal, agent og kontrakt) handler om aktørene og kontrakten dem imellom, og kan ansees som den rent formelle delen, hvor også en del avgrensninger i oppgavens bruk av begrepene

blir presentert. I kapittelet vil disse behandles på en mer forklarende måte. De tre sistnevnte (informasjonsasymmetri, opportuniste og måldivergens) dreier seg i større grad om *atferden* til aktørene. Det er den siste kategorien som i hovedsak er *operasjonaliserbar* når empirien skal analyseres i lys av teorien.

Under vil jeg likevel beskrive kort hver av disse, samt knytte disse til oppgavens case med Ålesund kommunestyre og -administrasjon.

3.1.2 Aktørene og deres kontrakt

3.1.2.1 Prinsipal

Prinsipalen er *Ålesund kommunestyre*. Jeg skal se på kommunestyret som helhet, men at det likevel er bestående av enkeltrepresentanter der hver av individene til sammen utgjør hele kommunestyret. Én representant kan påvirke hvordan kommunestyret som helhet fremstår, både for administrasjonen eller eksterne aktører, som for eksempel velgerne.

I noen studier benyttes prinsipal-agent om forholdet mellom *velgere* og politikere, der velgerne er prinsipalen og politikerne agenten (Besley, 2006, s. 98). Det er et syn som gir logisk mening, og selv i denne oppgaven er dette en relevant fremstilling ettersom velgerne har mulighet til å skifte ut kommunepolitikere de ikke finner tilfredsstillende. Med denne modellen vil kommunestyret ha to hatter – da kan være både agent for velgere og prinsipal for kommuneadministrasjonen. Dette kan også tas videre; kommuneadministrasjonen kan være både agent for kommunestyret samtidig som den kan være prinsipal for andre kontraktsfestede avtaler med andre aktører som svarer for administrasjonen. At prinsipalen kan være agent i andre sammenhenger er et generelt poeng, men likevel viktig å huske på; virkeligheten er mer kompleks enn enhver forenklet modell. Men i denne oppgaven er søkelyset altså rettet mot forholdet kommunestyre-administrasjon.

Kommunestyret er et lovfestet organ gjennom kommunelovens § 5-1 som enhver kommune er forpliktet til å ha. Det er det høyeste organet i kommunen, jamfør § 5-3. Selv om det er kommunestyret som bli ansett som den primære prinsipalen i oppgaven, vil det i noen tilfeller være formannskapet eller politiske utvalg som gjennom delegering fra kommunestyret opptrer som den oppdragsgivende part. Når de gjør det vil kommunestyret likevel ha det overordnede ansvaret, og alle saker kan i prinsippet (og på en veldig enkel måte) flyttes opp til kommunestyret dersom representantene ønsker det. Derfor vil prinsipalen selv i disse

tilfellene være kommunestyret, og det kommer oppgaven til å anta videre selv om kommunestyre, formannskap og utvalg noen ganger vil brukt om hverandre. Etersom formannskap og utvalg er viktige organer som administrasjonsansatte forholder seg til på regelmessig basis vil de være en viktig del av datagrunnlaget og analysen. Formannskap og politiske utvalg vil altså ikke bli sett på som *agenter* for kommunestyret, men heller som en delegert/forlenget arm av kommunestyret. Det betyr ikke alltid at det alltid eksisterer én, klar prinsipal for agenten. Problemet med «multiple prinsipaler» er en kjent kritikk av prinsipal-agent-teorien, enten der det faktisk eksisterer flere prinsipaler eller der den ene prinsipalen opptrer med flere roller, og hvor konsekvensene kan være mangfoldige og skape teoretiske utfordringer (Voorn et al., 2019; van Thiel, 2017, s. 56). Denne problemstillingen vil imidlertid ikke forfølges i særlig grad i denne oppgaven.

Det er politisk fragmentering hos prinsipalen (Ålesund kommunestyre) som er utgangspunktet for oppgaven, og denne er beregnet ved bruk av Laakso & Taageperas konsept over. Men det er også tenkelig at det eksisterer andre typer fragmenteringer i kommunestyret som har betydning. I tillegg er det heller ikke gitt at det kun er *statisk* politisk fragmentering til stede, men at det også kan være et mer *dynamisk* forhold til fragmentering der de i noen typer saker/perioder opptrer fragmentert, mens de i andre tilfeller opptrer på en mer samlet og helhetlig måte. Derfor er oppgavens kvalitative forskningsdesign et naturlig valg for å undersøke disse forbindelsene nærmere.

3.1.2.2 Agent

Agenten i denne oppgaven er *Ålesund kommuneadministrasjon*. Etersom administrasjonen er betraktelig større enn et kommunestyre (med flere tusen ansatte mot 77 kommunestyrerepresentanter) må det gjøres presisering om hva jeg mener med administrasjonen. Årsaken er at det er forskjell på førstelinjearbeid (slik som lærere, helsefagarbeidere og andre nederst på det hierarkiske organisasjonskartet) og overordnet, strategisk arbeid (slik som ledere på toppen av hierarkiet). Som det allerede har blitt nevnt, vil empirien stamme fra sistnevnte, nemlig ledere i kommunedirektørens ledergruppe. Derfor er det naturlig at hovedfokuset vil ligge på den strategiske siden av administrasjonen selv om førstelinjearbeiderne også er nevnt i antagelsene i forbindelse med coping. Formelt sett vil altså administrasjonen som *helhet* være agenten, men det hierarkiske systemet med

mellomledere, andre ledere og høyeste leder (kommunedirektør) vil likevel gjøre at det er disse som har det største ansvaret for styringen av organisasjonen.

Likevel oppstår det et problem i møte med den «klassiske», økonomiske prinsipal-agent-teorien der agenten kan bli erstattet når den (etter prinsipalens inntrykk) ikke gjør en tilstrekkelig god jobb. Ettersom en kommuneadministrasjon er pålagt etter kommuneloven, kan ikke kommunestyret erstatte den med en «annen administrasjon» slik som eksempelvis et privat selskap kan erstatte en leverandør. Administrasjonen er på den måten satt. Løsningen på dette problemet er at kommunestyret kan fjerne og erstatte *kommunedirektøren*, og på den måte styre administrasjonen i ønsket retning. Å fjerne en kommunedirektør er imidlertid i praksis en lang prosess som ofte kommer etter en lengre periode preget av konflikt. I Norge står blant annet stillingsvernet sterkt, og det er blant grunnene til at det kan være vanskelig å si opp eller avskjedige kommunedirektøren. Det betyr ikke at det er umulig (for det skjer fra tid til annen likevel), men kan likevel ikke sammenlignes med eksempelvis det amerikanske spoils-systemet der store deler av den administrative ledelsen skiftes ut hvis det forekommer et politisk skifte etter valg. I en norsk kontekst representerer administrasjonen derfor en betydelig større grad av kontinuitet. For å returnere til det opprinnelige poenget; kommunestyret kan erstatte kommunedirektøren, men videre nedover i organisasjonen er det likevel kommunedirektøren som i praksis har delegert ansettelsesmyndighet. Derfor er handlingsrommet til kommunestyret begrenset hvis det kommer til situasjoner der kommunestyret har liten tillit til *enkelte* deler av administrasjonen. Fremgangsmåten (hvis man ikke ønsker å erstatte kommunedirektøren) vil derfor være dialog med kommunedirektør. Her vil det være opp til agenten om vedkommende ønsker å innfri ønskene til prinsipalen, men å ikke akseptere kommunestyrets ønsker kan bidra til å svekke tilliten.

En viktig antagelse fra litteraturen er agentens adferd og preferanser. For å komme frem til hva som er en «byråkrats» preferanser, starter Niskanen med antagelsen med at byråkrater er mennesker som er, i det minste, ikke ubetinget motivert av den allmenne velferd eller statens interesser (1971, s. 36). Altså at byråkratene («som alle andre») ønsker å maksimere sin personlige nytte. Men forskjellen mellom en offentlig tjenestemann og forretningsmann er at sistnevnte utelukkende vil være opptatt av profitt for selskapet og seg selv, mens public service motivation-litteraturen forteller at for førstnevnte er viktigheten av det økonomiske lavere og det å gjøre en innsats for samfunnet høyere (Kilpatrick et al., 1964; Rawls et al., 1975; Newstrom et al., 1976).

Niskanen fortsetter med å forklare at byråkratiet (som kan bli overført til kommuneadministrasjon i dette tilfellet) alltid kommer til å være budsjett-maksimerende, og at det er flere medvirkende årsaker til dette. Det ene er den åpenbare personlige nytten som kommer av økte budsjett (lønn, omdømme, makt, beskyttelse, andre fordeler ved posisjoner), i tillegg til at de ansatte som har lave økonomiske motiver på det personlige plan ønsker økte budsjetter for å gjøre endringer til det beste for offentligheten. Det siste er altså en antagelse at selv de som utelukkende har samfunnets interesser som motivasjon også kommer til å ønske seg å maksimere budsjettene fordi man ikke har full rasjonalitet – man mangler kunnskap til å vite hva som i realiteten *er* for samfunnets beste («public interest»; Niskanen, 1971, s. 38-39):

This leads even the most selfless bureaucrats to choose some feasible, lower-level goal, and this usually leads to developing expertise in some narrow field. The development of expertise usually generates a sense of dedication, and it is understandable that many bureaucrats identify this dedication with the public interest. Moreover, [...], a bureaucrat who may not be personally motivated to maximize the budget of his bureau is usually driven by conditions both internal and external to the bureau to do just that. One should not be surprised, [...], to hear the most dedicated bureaucrats describe their objective as maximizing the budget for the particular service(s) for which they are responsible.

En annen årsak til at ledere arbeider for økte bevilgninger og økt handlingsrom er at det *ligger i deres rolle*. Rollen gir en forventning og et mandat til å opptre på et visst vis for sin gruppe. Eksempelvis vil et regjeringsmedlem opptre både som et medlem av *kollegiet* regjeringen, men også som leder av *fagfeltet*/departementet man er leder av. På denne måten kan man anse «egeninteresse» på to måter – både personlig egeninteresse og sin gruppes interesse.

For å tilpasse Niskanens teori om budsjett-maksimering til denne oppgavens problemstilling kan man altså si at administrasjonen (agenten) selv ønsker å øke sitt budsjett (som prinsipalen kommunestyret må vedta). Og fra den antagelsen er det rimelig å anta at politisk fragmentering kan gi økt handlingsrom som utnyttes av administrasjonen til å forbedre sine materielle betingelser og/eller sin innflytelse.

Niskanen skriver om administrasjonens ønske om bedre økonomiske betingelser for seg selv, men et annet beslektet konsept i denne forbindelse er «shirking», eller *unnasluntring*. Dette er

faren for at agenten gradvis «sklir vekk» fra å utføre prinsipalens bestilling til å tjene seg selv i større grad. Brehm & Gates (1997) viser til tre alternativer for en byråkrat når vedkommende skal gjøre en innsats: man kan gjøre en innsats for det man er satt til («*working*»), bevisst motarbeide («*sabotage*»), eller rette oppmerksomheten mot andre ikke-tiltenkte mål («*shirking*»). For å følge Niskanens tankegang, vil sistnevnte være det utbredte i offentlig forvaltning, spesielt ettersom administrasjonen både har midlene til, muligheten til, og insentivene til å skli vekk fra det opprinnelig gitte mandatet. Dette blir nærmere drøftet under.

3.1.2.3 Kontrakt

Prinsipal-agent-teori er i all hovedsak en teori om kontraktsforhold mellom kjøpere og selgere (Waterman & Meier, 1998, s. 174). En kontrakt kan defineres som en avtale som fastsetter under hvilke forhold agenten skal utføre sin oppgave og inkluderer forventninger om hva som skal leveres (*output*), når det skal gjøres eller under hvilke forhold (*tidsbruk*) og for hvilken belønning (*budsjett*) (van Thiel, 2017, s. 46).

Som nevnt i forrige avsnitt, er det ikke mulig for kommunestyret å erstatte administrasjonen med «en ny» slik som private i større grad har mulighet til. I stedet kan de fjerne kommunedirektøren dersom sterke grunner taler for det. Denne måten å styre på kommer fra prinsippet med timeglassmodellen som ble innført med kommuneloven av 1992 og som også har blitt videreført i den nye kommuneloven (Bjørnå, 2021, s. 5). I denne oppgaven eksisterer det altså ikke en kontrakt som kan forhandles fra bunnen av, slik som når McAfee & McMillan (1986) analyserer kontrakt mellom myndighetene og aktører som skal gjøre en spesifikk (midlertidig) oppgave som å bygge en bro, eller som Maskin & Tirole (1990) som med kontrakt mener at det er noe prinsipalen legger frem for agenten, og som agenten da må velge å akseptere eller avslå. Men for kommunestyret er dens administrasjon lovpålagt etter kommunelovens kapittel 13, og den legger i all hovedsak føringen for hvordan den skal opptre og hva dens rolle er. Enhver kommune vil selvsagt ha et mulighetsrom for hvordan de i praksis ønsker å organisere forholdet mellom dem, men de store linjene er allerede nedskrevet i loven og kan ikke endres fra kommunens side. Den nye kommuneloven som trådte i kraft 1. januar 2020 legger også rammer for kontrakten ettersom den er enda klarere på hva som er kommunedirektørens rolle. Den er i tråd med det norske idealet som er at «[p]olitikk og administrasjon skal være adskilt» (Bjørnå, 2021, s. 5). I stedet passer forholdet

mellom kommunestyre og -administrasjon det som i litteraturen blir beskrevet som at agenter i offentlig sektor er monopolister, altså at de politiske prinsipalene ikke har et reelt alternativ til å velge en annen agent, og at de i stedet er *avhengige* av hverandre (van Thiel, 2017, s. 55).

Et annet problem som skiller private og offentlige kontrakter, er at kontraktene i offentlig sektor ikke er like bindende som private kontrakter grunnet valgcyklusen. Med det menes at prinsipalen kan ønske å endre kontraktene som er tegnet opp av forgjengerne (ibid., s. 54). Et kommunestyre har valg hvert fjerde år, og her skjer det store utskiftninger med nytt lederskap og nye representanter. Det kan derfor tenkes at prinsipalen på den måten blir mindre pålitelige aktører (ibid., s. 55). På den andre siden kan den manglende graden av binding føre til mangel på engasjement og forpliktelse fra agentens side (Laffont & Martimort, 2002, s. 349), i tillegg til at den monopolistiske naturen av å ha én tilgjengelig kommuneadministrasjon gjør at agenten derfor har betydelig makt når det kommer til å forhandle vilkår i sin favør (White, 1991) for å beskytte seg mot store endringer ved eventuelle politiske skifter (van Thiel, 2017, s. 55).

Det kan være et mangfold av faktorer som kan forklare variasjonen av om agenten vil holde seg til det avtalte i kontrakten eller om den glir vekk fra det opprinnelig avtalte. Noen av faktorene er generelle til teorien og er beskrevet under. Andre vil i større grad være knyttet til de relevante problemstillingene. I denne oppgaven er spørsmålet hva *politisk fragmentering* fører til for administrasjonens del. En mulighet er at den økte politiske fragmenteringen fører til at kommunestyret blir mindre styringsdyktige, og at mesteparten av «energien» til politikerne blir brukt til indre stridigheter. Konsekvensen av et lite «samlet» kommunestyre kan være at administrasjonen i større grad kan legge premissene for dagsorden og innstillinger. En annen mulighet at konfliktene innad i kommunestyret fører til at administrasjonen kan utføre handlinger som i utgangspunktet er i «gråsonen» for hva som er akseptabelt og avtalt, men at det ikke blir oppdaget av politikerne fordi oppmerksomheten ikke er rettet riktig vei.

På den andre siden kan det også tenkes at det fragmenterte kommunestyret ønsker å «ta kontrollen» over mer av det som skjer i kommunens administrasjon ved å bli mer aktivistisk. Når det kommer inn nye partier (enten for første gang eller første gang på lenge) kan det bli tatt grep fordi de «mistror byråkratiets evne til å tilpasse seg den nye ledelsen» (Derlien, 1996, sitert i Askim et al., 2021, s. 165). Denne mistilliten kan være grunnet i mye forskjellig,

blant annet kan det tenkes at politikere fra de fire tidligere kommunene (nå kommunedeler) er skeptiske til om administrasjonen er på deres side og vil deres beste. Kanskje vil mange ha en følelse av at administrasjonen tilhører *gamle* Ålesund, og at det beste mottrekket er å begrense deres handlingsrom. Utover mistillit kan motivene kan være mangfoldige; for eksempel kan det være et ønske om å vise sine velgere at man «får ting gjort» selv om man i realiteten har begrenset handlingsrom grunnet en uoversiktlig situasjon i kommunestyret og vanskeligheter med å vedta sin primærpolitikk (handlingsskjevhet/«action bias»).

Ettersom fragmenteringen kan tenkes å føre til en både en *økning* eller *reduksjon* av administrasjonens handlingsrom, vil datainnsamlingen gjennom intervju av nøkkelpersoner i administrasjonen være nødvendig og forhåpentligvis oppklarende. Det er heller ikke gitt at det er snakk om et enten/eller spørsmål, det er også mulig at det er et både/og scenario, nemlig at begge faktorer drar i hver sin retning, og at «netto handlingsrom» dermed blir tilnærmet null.

3.1.3 Aktørenes atferd

3.1.3.1 Informasjonsasymmetri

Informasjonsasymmetri er et svært sentralt element innenfor prinsippal-agent-teori. På forenklet måte kan det beskrives som det problemet som oppstår når agenten har mer informasjon enn prinsippalen og kan benytte denne private informasjonen på prinsippalens bekostning (Delreux & Adriaensen, 2017, s. 5; Laffont & Martimort, 2002, s. 28). Dette er en naturlig konsekvens når man delegerer makt til en annen aktør. Delegering er i realiteten en *maktoverføring*, og informasjonsmakt er en type makt som eventuelt kan benyttes mot den andre parten (Nielson & Tierney, 2003, s. 246).

Det er grunnen til at det blir satt i verk ulike mekanismer med hensikt å løse informasjonsasymmetri-problemet. To instrumenter kan benyttes: tilsyn og insentiver, i tillegg til en tredje strategi; tilknytningsaktiviteter («*bonding activities*»; van Thiel, 2017, s. 47).

Tilsyn («*monitoring*») blir av Mitnick kalt «*policing*», og med det referer han til mekanismer som begrenser agenten ved å begrense agentens muligheter for å utøve skjønn. Det involverer overvåkning og kontroll fra prinsippalens side (Mitnick, 1974, s. 91). Han skiller imidlertid mellom «*policing*» og «*monitoring*» ettersom han legger i flere *kontroll*-mekanismer i

førstnevnte, mens sistnevnte mer dreier seg om måling av resultater. Slik måling kan enten gjøres av prinsipalen selv eller av en tredjepart (noe som igjen kan føre til problemer dersom tilsynets interesser er annerledes enn prinsipalens, men dette problemet vil ikke bli ytterligere forfulgt i denne oppgaven; Strausz, 1997, s. 337). Uansett handler det om å samle informasjon ved bruk av evalueringer som kan gi oversikt over resultatene til agenten. Et problem med denne type ordninger er velkjent fra New Public Management-litteraturen om målstyring, nemlig at det fra agentens side blir et overdrevent fokus på arbeid som er spesifikt underlagt overvåkingen (Roach, 2016, s. 31) som igjen fører til at *helheten* i det agenten skal gjøre blir viet mindre betydning. En av de mange «lovene» som Anthony Downs utledet på bakgrunn av hypotesene om at byråkrater hovedsakelig handler rasjonelt og nyttemaksimerende, sier at denne dynamikken blir ytterligere forsterket dersom prinsipalen øker sitt fokus på kontroll; dette er loven om motkontroll: «The greater the effort made by a sovereign or top-level official to control the behavior of subordinate officials, the greater the efforts made by those subordinates to evade or counteract such control» (1967, s. 147). En annen av hans lover («loven om stadig utvidende kontroll») sier at kontrollene *alltid* vil øke i omfang og detalj over tid, uavhengig av om omfanget av aktivitetene til agenten øker eller ikke (ibid., s. 150), noe som tvinger frem et enda større fokus fra administrasjonens side på å unngå «feil» resultater.

Fragmentering i kommunestyret vil antagelig påvirke hvordan tilsyn benyttes, og det kan tenkes at dens suksess vil variere etter hvor målrettet verktøyet benyttes og graden av oppmerksomhet prinsipalen vier det. Som også nevnt under «kontrakt» vil kommunestyrets grad av innover-rettet fokus stjele oppmerksomheten mot det som foregår utenfor kommunestyret. Hvis tilsynet med administrasjonen blir dårligere er det grunn til å tro at administrasjonens handlingsrom vil øke. Trolig vil administrasjonens muligheter til å omgå tilsynets kontroll være større, samtidig som de stadig vil befinne seg et skritt foran kommunestyrets innsats med å øke kontrollene i omfang og detalj.

Insentiver er alternativet til tilsyn og kontroll og går ut på å stimulere agentens opptreden og belønne god atferd som er i tråd med prinsipalens ønske (van Thiel, 2017, s. 47). Målet er at belønningen skal overveie agentens alternative mål og ønsker slik at prinsipalens mål også blir agents mål (Mitnick, 1974, s. 92). Insentiver behøver ikke nødvendigvis å være belønning i positiv forstand, men kan også være negativ. «Negative insentiver» kan inneholde sanksjoner slik som trusler om en reduksjon i avkastning (ibid.). Gordon Tullock beskriver den ideelle dynamikken for å oppnå effektivitet i en organisasjon, og presenterer et

scenario der én person utelukkende er interessert i sin egen karriere mens den andre utelukkende er interessert i å oppnå organisasjonens mål. Dersom insentiv-strukturen er optimal, vil begge personers handlinger føre til *det samme resultatet* fordi førstnevntes persons personlige ambisjoner er lettest oppnådd ved å følge prosedyren som insentivene legger opp til (1965, s. 21).

Mellom en kommuneadministrasjon og kommunestyre er informasjonsasymmetrien særdeles åpenbar. Administrasjonen består av fast ansatte, de har gjerne en utdanning som er relevant til kommunalområdet/virksomheten, og mange av dem har lang erfaring.

Kommunestyrerepresentanter er ikke ansatte, men *folkevalgte*, og det er i teorien ingen formelle krav som stilles til representantenes erfaring og utdanning utover de rent tekniske kravene i valglovens § 3-3 om at man har stemmerett, er folkeregistrert i kommunen man skal representere og ikke har en særlig spesiell stilling i kommunen som kan gjøre dem inhabile (som f.eks. kommunedirektør). Når administrasjonen skal legge frem en sak, enten av eget initiativ eller en sak som er «bestilt» av kommunestyret, så vil det gi stor faglig tyngde. Et kommunestyre vil ha problemer med å kontrollere informasjonen om det som legges frem på grunn av informasjonsasymmetrien. Kommunestyrerepresentanter har som regel andre stillinger på dagtid, og arbeidet i politikken gjøres hovedsakelig «på fritiden», mens administrasjonsansatte har dette som sin primære jobb. Derfor vil politikere i høyere posisjoner (ordfører, varaordfører, gruppeledere o.l.) ha et særlig ansvar for å kontrollere administrasjonen, noe som blir muliggjort (i mer eller mindre grad) av lengre tids erfaring og at de gjerne har politikken som sin «faste» jobb.

I forbindelse med tilsyn og insentiver er begrepet «*moral hazard*» også relevant fra litteraturen. «*Moral hazard*» er forankret i den økonomiske litteraturen generelt, og forsikrings-litteraturen spesielt, og dreier seg om «loss-increasing behavior that arises under insurance» (Rowell & Connelly, 2012, s. 1051). I prinsippal-agent-kontekst er «*moral hazard*» noe som skjer når informasjonsasymmetrien er i agentens favør, men at prinsipalen likevel ikke forsikrer seg mot det ettersom det kan gjøre at agenten tar *ytterligere* risiko.

Kommunestyret må derfor ta noe risiko, og det er umulig å sikre seg fullstendig mot at administrasjonen ikke vil utnytte informasjonsasymmetrien.

Den tredje strategien, tilknytningsaktiviteter eller («*bonding activities*») kan være særlig aktuell i et prinsippal-agent-forhold som et kommunestyre og -administrasjon er. Det innebærer i grunn at agenten har et sterkt insentiv til å opprettholde et godt forhold med

prinsipalen og at de dermed investerer i forholdet slik at deres rykte og anseelse blir (eller forblir) bra (van Thiel, 2017, s. 47-48). En kommuneadministrasjon vil kunne tenkes å ha et sterkt ønske om å ha tillit mellom politikere og administrasjon ettersom de jobber tett på hverandre på daglig basis. Mistillit kan for eksempel blant annet føre til tilbakekalling av myndighet og generelt vanskeligere arbeidsforhold.

Et annet interessant poeng som jeg vil trekke frem er betydningen av *hierarki* i forholdet mellom partene. Moe (1984) introduser et hierarkisk perspektiv til teorien som bør være relevant å diskutere kort i forbindelse med denne oppgaven. Når det gjelder det formelle forholdet i et prinsipal-agent-forhold er kommunestyret som prinsipal åpenbart den «høyere» parten i hierarkiet, mens agenten er underlagt ettersom den utfører oppgaver *for* den andre. Men når skjevheter i de nevnte forholdene grenser til det *ekstreme* (som det er mange tegn til), kan det argumenteres for at administrasjonen har overtaket dersom en da ser bort fra det rent formelle.

3.1.3.2 Opportunisme

Et femte element i prinsipal-agent-teori omhandler opportunisme, og er antagelsen om at aktører er nyttemaksimerende og forfølger spesifikke objektiver (ibid., s. 47). Igjen ser vi teoriens dype røtter til økonomisk teori, og dette er i beste fall en forenkling av virkeligheten når det kommer til det politiske forholdet mellom et kommunestyre og -administrasjon, noe også Tullock erkjenner: «Economic theory abstracts from the other aspects of the human relationship, and studies its own limited part of reality» (1965, s. 13-14).

Det har også blitt rettet kritikk mot at litteraturen i for stor grad har fokusert på at det er *agenten* som er opportunistisk mot prinsipalen, og derfor utvider Zardkoohi et al. (2017) rammeverket ved å også si at *prinsipalen* opptrer opportunistisk overfor agenten, i tillegg at begge partenes fellesinteresser påvirker interessene til tredjeparter. Samtidig er det ikke gitt at begge parter *må* være nyttemaksimerende, det legger også Jensen & Meckling til grunn når de i sin definering av «*agency relationship*» sier «*if both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interest of the principal*» (min utheving; 1976, s. 309). Men i denne oppgavens første antagelse er det likevel den klassisk-teoretiske innfallsvinkelen med agenten som opportunistisk som vil bli fremhevet.

Som nevnt over, kan det være nødvendig med gode insentiv-strukturer fra prinsipalens side for å unngå at agentens handlinger går i motsatt retning av prinsipalens ønsker. I Tullocks eksempel med to personer (den ene utelukkende nyttemaksimerende og den andre som utelukkende handler etter organisasjonens interesser) vil det ekstreme mot-tilfellet være at organiseringen er så dårlig at begge (også idealisten) ikke ser noen annen utvei annet enn å være opportunistisk på egne vegne for å senere ha mulighet til å oppnå organisasjonens mål (1965, s. 21). Uansett er det interessant at Tullock ikke antar et umiddelbart økonomisk-rasjonelt perspektiv for *alle*, men at det finnes personer som går inn i byråkratiet med en genuin altruistisk innstilling. Imidlertid antar han likevel at de altruistisk-motiverte ansatte vil ha interesse av å avansere i hierarkiet ettersom «he may use the resulting power for “good”» (ibid., s. 29). I kommune-overført betydning vil det bety at selv om kommuneadministrasjonen handler etter det de mener er til «kommunens beste», vil de opptre opportunistisk overfor kommunestyret fordi administrasjon ved å øke sin innflytelse (ved å for eksempel øke sitt budsjett eller informasjonsasymmetrien) da vil kunne bruke denne til å gjøre det som er bra. Altså er resultatet, etter Tullocks resonnement, at ønsket om økt innflytelse overfor kommunestyret vil være uavhengig om administrasjonen har et egoistisk eller altruistisk motiv. En fragmentering i kommunestyret vil kunne bli oppfattet som en svakhet av administrasjonen, og når dette blir innsett er det sannsynlig at de vil forsøke så godt det lar seg gjøre å utnytte situasjonen til eget beste. En opportunistisk administrasjon vil ikke la muligheten «gå til spille», og vil i følge teorien styrke sin handlekraft til egen nytte – uansett om motivet er ren egeninteresse eller altruisme.

3.1.3.3 Måldivergens

Følgen av agentens opportunisme er måldivergens, altså at målene til prinsipalen og agenten er ulike. Som allerede nevnt over er det flere strategier med insentivering eller kontroll, og det er viktig at prinsipalen jobber for å redusere måldivergens ved å gi konkurransedyktige insentiver. Konsekvensen av å ikke gi ha tilstrekkelig gode vilkår kan føre til at agenten engasjerer seg i aktiviteter som ikke overholder reglene i kontrakten (Roach, 2016, s. 30-31). Men som diskutert over kan det også være fornuftig å ikke forsikre seg for mye mot agentens autonomi. Det handler om kalkulert risiko fra prinsipalens side for at det ikke blir *enda* mer «shirking» fra agenten.

Samtidig er ikke alltid målene til de to partene er fullstendig klare, hverken for seg selv eller for den andre parten. *Målklarhet* kan defineres som graden av klarhet på ansvarsforhold, krav, forventninger og lignende. Hvis målklarheten er lav, vil det påvirke den andre partens evne til å kunne oppfylle dem. Dette er en faktor som vil påvirke hvorvidt en av partene glir vekk fra kontrakten. For eksempel, hvis kommunestyret har vage og uklare mål på grunn av indre stridigheter eller av andre årsaker, vil kommuneadministrasjonen være i mindre stand til å svare på «målene».

Måldivergens handler om at målene til partene er ulike, men hvis de er uklare vil det også være vanskelig for prinsipalen å lage gode insentiv-strukturer ettersom man er avhengig av *selv* å være oppmerksom på hva egne mål er. En prinsipal som er i indre konflikt og ikke selv har fått avklart sine egne mål, vil etter denne logikken gi fra seg ytterligere handlingsrom til agenten. Dette er et paradoks, for en av grunnene til at det oppstår politisk fragmentering er misnøye med myndighetenes effektivitet, men konsekvensen med at flere partier blir valgt inn er at evnen til å handle effektivt blir ytterligere svekket: «the decline of long-dominant parties at the hand of several smaller ones makes governing coalitions unstable and more difficult to assemble» (Pildes, 2021, s. 156). Derfor kan fragmentering sees på som en katalysator for at også målklarheten vil øke. En forenklet fremstilling av forholdet mellom fragmentering og målklarhet vil være at jo større den politiske fragmentering er, desto større vil målklarheten også være. Likevel vil det nok knapt eksistere et kommunestyre som *ikke* er «i indre konflikt», ettersom det grunnleggende trekket ved politikk er uenighet, meningsbrytning og kompromisser. Den politiske logikken tilsier at man ikke alltid kan eller ønsker å gi klare mål. Men jeg mener likevel at det er rimelig å anta at et kommunestyre med høy politisk fragmentering vil være noe *mer* preget av dette.

3.1.4 Empiriske forventninger til prinsipal-agent-perspektivet

Med utgangspunkt i William Niskanens antagelser om det rasjonelle og budsjettmaksimerende byråkratiet sett gjennom et prinsipal-agent-perspektiv, kan oppgavens første antagelse presenteres:

Antagelse 1: Politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen forfølger sine egeninteresser i større grad.

Administrasjonens «egeninteresser» kan manifestere seg på ulike måter, men eksempler kan være å øke sine budsjetter eller øke graden av «shirking». Oppgavens eksplorative design gjør at det ikke finnes fullstendig klare forventninger om *hvordan* dens forfølgelse av egeninteresse ser ut i praksis, men kvalitative intervju er en god måte for å finne ut både *om* det skjer overhodet og *hvordan*. Men som oftest i denne litteraturen, når man diskuterer administrasjonens egeninteresse, handler det om budsjett-maksimering eller slakk-maksimering; «[det] hevdes at administrasjonen har egeninteresse i en stor offentlig sektor» (Jacobsen, 2007, s. 23).

Økt politisk fragmentering vil oppleves som en svakhet hos kommunestyret som administrasjonen kan utnytte til egen fordel. De tre komponentene informasjonsasymmetri, administrasjonens opportuniste og måldivergensen mellom kommunestyret og administrasjonen ligger til grunn gjennom prinsipal-agent-perspektivet og vil alle bidra til at dette blir tilfellet når politisk fragmentering øker.

Oppgavens første antagelse vil bli analysert ved å studere forholdet mellom kommunestyret og administrasjonen gjennom intervju av informanter som har erfaring fra perioden både før og etter den økte politiske fragmenteringen, samt ved å vurdere andre forklaringer på de eventuelle endringene som har funnet sted.

3.2 Institusjonell teori og logikken om det passende

Institusjonelle teorier er en samlebetegnelse for flere teorier som benytter institusjonalisering av organisasjoner for å forklare hvordan organisasjoner fungerer (Zucker, 1987, s. 443). I denne oppgaven er særlig *logikken om det passende* (også kalt passenhetslogikk eller normativ institusjonalisme) aktuell. Først vil jeg presentere institusjonell teori i generelle trekk med forskjellen mellom gammel og ny institusjonalisme. Deretter presenterer jeg logikken om det passende med de tre komponentene som vil bli benyttet. Til slutt vil argumentasjonen kunne ut i oppgavens andre antagelse som skal testes gjennom innsamling av data og analyse.

3.2.1 Innledning

Institusjonell teori kan deles inn i gammel og ny institusjonalisme. Det eksisterer forskjeller mellom dem, men den viktigste årsaken til at litteraturen lager et skille mellom dem er fordi det institusjonelle og sosiologiske perspektivet innenfor statsvitenskapen i en periode ble glemt til fordel for økonomisk-rasjonelle teorier, liksom en av dem som er beskrevet i forrige delkapittel. Fra 1970- og spesielt 1980-tallet ble institusjonene som komplekse og ressurssterke, og med egne sett av regler og moral gjenoppdaget og igjen viet større interesse (March & Olsen, 1989, s. 1).

Av viktige bidragsytere innenfor den gamle institusjonalismen trekker Abrutyn & Turner frem Herbert Spencer og Émile Durkheim (2011, s. 284), mens March & Olsen blant annet nevner John William Burgess, Westel W. Willoughby og Max Weber som viktige (March & Olsen, 1989, s. 1).

Philip Selznick viser til sitt eget «Leadership in Administration» (1957) når han gir eksempel på den gamle institusjonalismen (1996, s. 270). Den er en sosiologisk tilnærming til lederskap, det han kaller «institusjonelt lederskap», og han inkluderer en gjennomgang i hva han legger i konseptet «institusjon». Det gjøres et skille mellom den økonomisk-rasjonelle *organisasjonen* og en responsiv-adaptiv organisme som en *institusjon* er. En institusjon er gjennomsyret av dens historie og sosiale miljø (Selznick, 1957, s. 6), og en institusjonalisering er en prosess som betyr å tilføre *verdi* utover de rent tekniske oppgavene en organisasjon er satt til å gjøre (ibid., s. 17). På individnivå fører institusjonalisering til en bestemt måte å oppfatte verden på, og den identiteten som blir en del av institusjonen hjelper med å redusere individets «angst» ettersom man kan handle etter en etablert praksis (ibid., s. 18-19). Et annet viktig punkt som kjennetegner en institusjon er at den er opptatt med selvvedlikehold, altså at man gjerne er villig til å ofre kortsiktige gevinster til fordel for langsiktig institusjonell stabilitet. Årsaken er at institusjonens verdier har blitt et mål *i seg selv* (ibid., s. 20-21). Å formulere sosialt integrerende *myter* blir sett på som viktig når normale arbeidsrelaterede oppgaver skal kombineres med langsiktig mening og hensikt (ibid., s. 151).

DiMaggio & Powell mener nyinstitusjonalismens fødsel kom i 1977 med John Meyers artikkel om utdanning som en institusjon (1991, s. 11), der han studerer hva effekten av utdanning er på de sosiale strukturene, og *ikke* effekten på elevene individuelt (Meyer, 1977, s. 56). DiMaggio & Powell lister opp en rekke forskjeller mellom gammel og ny

institusjonalisme, og en av dem er nettopp at institusjonaliseringsstedet flyttes fra organisasjon til felt eller samfunn: «Organizational forms, structural components, and rules, not specific organizations, are institutionalized» (DiMaggio & Powell, 1991, s. 14). Men når Selznick senere skal forklare forskjellen på dem finner han ingen bevis på at definisjonene på «institusjon» og «institusjonalisering» har blitt signifikant endret, men han ser at det har blitt tatt noen nye retninger i overgangen fra gammel til ny. Blant annet er «legitimering» gitt en sentral posisjon innenfor de nye teoriene. Legitimering blir sett på som en rettferdiggjøring av praksiser, men også en kilde til organisatorisk treghet (Selznick, 1996, s. 273). Selznick er imidlertid uenig med dem som ønsker å skape et dikotomisk skille mellom gammel og ny institusjonalisme; han mener i stedet at man bør arbeide mot en jevn, problemsentrert tilnærming i utviklingen av teorien (ibid., s. 276). Nyinstitusjonalisme er i mye større grad opptatt av stabilitet og motstand mot endring enn det gammel institusjonalisme er; teorien er at jo større grad av institusjonalisering har funnet sted, desto mer øker motstanden mot endring (Zucker, 1991, s. 83).

3.2.1.1 Denne oppgavens anvendelse av teorien

Ettersom institusjonell teori ikke er en entydig teori, men inneholder svært mange komponenter er det nødvendig å spesifisere hva min innfallsvinkel er. Knyttet opp mot kommunereformen kan logikken om det passende være et egnet perspektiv for å forklare kontinuitet i administrasjonen. Som nevnt i innledningen til kapittelet, fungerer denne teorien som en konkurrerende teori til prinsippal-agent-perspektivet og dens konsekvenslogikk. Det er flere grunner til at det institusjonelle perspektivet blir inkludert i oppgaven. Det er grunn til å tro at prinsippal-agent-perspektivet ikke er like godt egnet i en lokalpolitisk kontekst som i en nasjonalpolitisk kontekst. I lokalpolitikken er det et mye større personfokus, og målestokken er betraktelig mindre. Det kan tenkes at det er vanskeligere å være en kynisk, nyttemaksimerende aktør når de ansatte i administrasjonen ofte har et forhold politikerne i kommunestyret.

Det er March & Olsen som blir tettest knyttet til dette perspektivet innenfor nyinstitusjonell teori, og Peters kaller denne retningen for «normativ institusjonalisme» (Peters, 2019, s. 24). March & Olsens artikkel fra 1984 blir betraktet som den første artikkelen innenfor denne retningen. Peters' begrunnelse for å kalle den «normativ» var «the central role assigned to norms and values that exist within organizations and institutions in explaining behavior»

(ibid., 31). Det er March & Olsens perspektiv som kommer til å være utgangspunktet i dette delkapittelet, og som i forrige delkapittel vil også annen beslektet litteratur som støtter deres antagelser legges frem.

March (1994) beskriver tre sentrale komponenter for passenhetslogikken innenfor institusjonene; gjenkjenning, identitet og regler. Disse vil under bli presentert og drøftet i lys av caset med Ålesund kommunestyre og -administrasjon.

3.2.2 Teoriens komponenter

3.2.2.1 Gjenkjenning

Den første steget etter dette rammeverket er å stille spørsmålet «hva slags situasjon er dette?», enten implisitt eller eksplisitt (Messick, 1999. s. 13). Svaret som gis på dette spørsmålet er helt avhengig av hvordan aktøren(e) gjenkjenner situasjonens trekk med tidligere, lignende situasjoner. Jo mer situasjonen er lik tidligere erfaring, desto mer selvsikkert kan man svare på spørsmålet, mens nye forhold som er ukjente kan bidra til usikkerhet (Weber et al., 2004, s. 282). Selv om erfaring er viktig i gjenkjenningsfasen, kan ekspertkunnskap eller intuisjon også bidra til å koble problem til handling (Xing & Liu, 2015, s. 766).

I logikken om det passende dreier det seg om «obligatorisk handling», mens det i konsekvenslogikken, som blir referert til som en motpol til logikken om det passende (March & Olsen, 1989, s. 160), dreier seg om «foregripende handling» eller «foregripende valg».

Under førstnevnte er det fire spørsmål/gjøremål (ibid., s. 23):

1. Hva slags situasjon er dette?
2. Hvem er jeg?
3. Hvor passende er de ulike handlingene for meg i denne situasjonen?
4. Gjør det mest passende.

Nummer 1 er mest knyttet til denne fasen, men spørsmål 2 (identitet) og 3 spiller også inn når man skal gjøre en helhetsvurdering. Grunnen til det er at aktøren har en linse man ser verden gjennom, og denne er formet av identitet og institusjonens regler. Bare ved å se på benevnelsen «obligatorisk» kontra «foregripende» forstår man hvor begrensende logikken om det passende i realiteten kan være på de opplevd tilgjengelige valgene, noe Soskice et al. påpeker når de legger til grunn enkeltindividers ønske om fremgang i en organisasjon: «the

ambition for advancement within the institution [transforms] into constraint, thereby generating enduring regularities in the choices of individuals» (1992, s. 548).

Ålesund kommunes administrasjon har gjennom årene gått gjennom flere omorganiseringer. Den siste omorganiseringen ble gjennomført så sent som 1. mars 2022. De seks kommunalområdene som ble etablert i 2020 ble redusert til 4 i 2022. Restruktureringen før denne var den som ble gjennomført samtidig med kommunesammenslåingen 1. januar 2020. I tiden før sammenslåingen hadde gamle Ålesund kommune også en omorganisering i 2014 der man endret kommunalsjefenes ansvarsområde fra geografisk organiserte ansvarsområder til inndeling etter fagområde. Disse relativt hyppige formelt-strukturelle endringene kan være disruptive, men etter teorien vil en institusjon foretrekke kontinuitet, og derfor er det tenkelig at tidligere rutiner vil være å foretrekke, og at når institusjonen oppleves som «under angrep» vil man i *enda* større grad favne om det kjente. Hvis det er tilfelle at økt politisk fragmentering fører til at kommunestyret ønsker større endringer sammenlignet med et kommunestyret med uendret grad av fragmentering, og at endringen blir sett på som et «angrep», kan det føre til at administrasjonen derfor vil gjøre det den kan for å beskytte det kjente.

Hva sammenslåingen endrer for ansatte når de stiller spørsmålet «hva slags situasjon er dette?» kan være mye forskjellig. Når problemstillingene utvides geografisk utover det gamle arealet til Ålesund kommune til nå også å inkludere Haram, Skodje, Ørskog og Sandøy, kan det tenkes at det er økt grad av usikkerhet. Særlig kan det tenkes at dette kan gjelder beslutninger som berører de delene av kommunen som tidligere var «selvstendige». I tillegg er det en mulighet for at sammenflettingen av personell fra ulike organisasjoner til én organisasjon fører til at spørsmålet besvares ulikt fra person til person. Når organisasjonen er ny vil det ikke eksistere en entydig organisasjonskultur som preger hvordan folk tenker. Tiltak for å redusere dette gjennomføres som en standard i de fleste kommuner, og man er svært bevisst på å benytte seg av ulike virkemidler for å skape en helhetlig kultur. Men det tar likevel tid, og den institusjonen som er skapt etter den midlertidige tilvennings-fasen kan se svært annerledes ut sammenlignet med den tidligere, gamle Ålesund kommune. Hvordan ansatte besvarer «hva slags situasjon er dette?» i 2023 kontra 2019 vil etter teorien kunne variere mye. Likevel, selv om det ikke eksisterer en *entydig* kultur for hvordan man gjenkjenner et problem, vil likevel den enkelte ansatte (i det minste for en overgangsperiode) relatere seg til sin opphavskommune og tidligere arbeidsplass. Ansatte fra Haram vil se tilbake på rutineene slik de var i Haram, de ansatte fra Skodje vil se tilbake på Skodje, og så

videre. Kontinuiteten som teorien argumenterer for er derfor en kontinuitet i forhold til de gamle kommuneorganisasjonene, men totalt sett behøver ikke det nødvendigvis bety at det skjer en stor endring i nye Ålesund, selv om man burde forvente noen helhetlige utslag; men ulik organisasjonsstørrelse og forskjell i antall ansatte som blir overført fra de fire øvre kommunene gjør at det fortsatt også kan snakkes om en kontinuitet på institusjonsnivå. Det er logisk å anta at Ålesund vil sette standarden nettopp på grunn av størrelsen. Man bør altså forvente at de relativt få ansatte fra Sandøy kommune ikke påvirker helheten i nevneverdig grad selv om disse ansatte på individnivå trolig vil forholde seg til normer og rutiner fra gammel organisasjon.

3.2.2.2 Identitet

Identitet er også en viktig komponent i rammeverket til logikken til det passende selv om March & Olsen ikke eksplisitt vier det veldig mye rom i artiklene og bøkene om temaet. Under denne komponenten fremheves de *individuelle* trekkene enda mer; dette er i praksis spørsmål 2 under de obligatoriske handlingene som ble nevnt over. Samtidig kan identitet selvsagt også eksistere på gruppenivå, og Weber et al. bruker konseptet som et «umbrella concept that includes all the idiosyncratic factors that individuals bring into a social situation» (2004, s. 283). Identiteten som hver person tar med seg kan blant annet ha blitt dannet på bakgrunn av personlighet, bakgrunn/nasjonalitet; eventuelt har den oppstått fra detaljer ved den aktuelle situasjonen (Messick, 1999, s. 14). Men samtidig som identiteter kan være ulike fra person til person, vil de individuelle forskjellene i institusjoner, etter teorien, bety mindre; det etableres en *institusjonell* identitet hvor alt man gjør tolkes gjennom en linse av historisk tradisjon og regelverk (March & Olsen, 1989, s. 38). Identitet er således en bakgrunnsfaktor som individer tar med seg inn i en organisasjon, med følger virkningen at organisasjonen selv utvikler en identitet som blir delt med dens eksisterende og nye medlemmer.

Dette er altså en samspillsprosess mellom begrensninger på makronivå (institusjonens verdier) og medlemmenes adferd på mikronivå (Peters, 2019, s. 37), men de individuelle identitetene etter teorien blir «nedtonet» ettersom logikken om det passende gjør at det etableres en forventning om å følge normene i institusjonene. Lægreid & Olsen studerte hvordan «den enkelte tjenestemanns sosiale biografi» i departementene virket inn på beslutningsprosessene, og hovedmønsteret peker i retning av at «de først og fremst er

forsvarere for de institusjoner de er tilknyttet, og de mål, oppgaver, virkemiddel og målgrupper de er satt til å ivareta» (1978, s. 9). For å sørge for at dette etterleves, kan det være nødvendig med «håndheving», altså at det å bryte med institusjonens normer og verdier fører til sanksjoner mot individet, enten formelt eller uformelt (Peters, 2019, s. 44). Noen kritikere har påpekt at March & Olsens logikk om det passende fullstendig har fjernet enkeltindividers autonomi fra prosessen ettersom det er «institusjonene som er beslutningstager» (Dowding, 1994, s. 111), men jeg deler ikke den kritikken. Min oppfatning er at March & Olsen i stedet ønsker å bøte på litteraturens mangel på institusjonell bevissthet ved å legge særlig vekt på denne siden. Det er korrekt at de argumenter for at det skjer en form for isomorfisme blant enkeltindivider: «individuals will [...] like what the others like» og «individuals will [...] see what the others see» (March & Olsen, 1989, s. 44), men det betyr ikke at de blankt avviser betydningen av individuell identitet overhodet. Forutsetningen for at disse to utgangspunktene er sanne er at man har *tillit* til de andre i institusjonen (ibid.). I deres første artikkel om temaet er det i tillegg en klar avvisning av tanken om at normativt passende atferd er det eneste som styrer hvordan en person handler: «Although self-interest *undoubtedly* permeates politics, action is often based more on discovering the normatively appropriate behavior» (min utheving; March & Olsen, 1984, s. 744).

Etter kommunereformen i 2020 ble fem kommuneadministrasjoner slått sammen, alle med hver sin institusjonelle identitet, samt med sin blanding av individuelle identiteter. De ansattes geografiske *bakgrunn* er én av faktorene som bestemmer personers identitet. Hvor sterk den geografiske identiteten er kan variere etter sakstype, men trolig vil disse trekkene bli viktigere dersom det er større fokus på nettopp geografiske spørsmål, akkurat som kjønnsidentitet blir viktigere dersom temaet er kjønnsdiskriminering (Messick, 1999, s. 14). Dette er en dynamikk som også blir gjeldende i kommunestyret, der representanter fra ulike deler av kommunen blir plassert i samme styringsorgan. Uten å ha studert dette er kjønn eksempelvis et trekk som ikke varierer i nevneverdig grad mellom de fem tidligere organisasjonene (vi kan anta at kjønnsfordelingen er relativt lik mellom dem). Kanskje vil det økte fokuset på geografi i kommunestyret føre til at sakene de bestiller av administrasjonen blir mer geografi-sentrerte og at dermed bakgrunnsvariabelen i økende grad slår inn når administrasjonen skal drive saksbehandling.

Men som det også blir nevnt over, vil de ansatte etter teorien forholde seg til de gamle identitetene man tok med seg fra de gamle organisasjonene. Og hvis det oppstår usikkerhet i

administrasjonen, for eksempel på grunn av den politiske fragmenteringen i kommunestyret, kan også disse identitetene *bli viktigere*. Det vil være tåpelig å anta at en formell endring som en kommunesammenslåing vil gjøre at de ansatte tenker radikalt annerledes om hvem de er og hva de tror på. Man vil overføre de ulike identitetene til nye Ålesund, om det er identiteter som er formet av utdanning, bosted, yrkesmiljø, alder, kjønn eller annet. På denne måten vil ikke den store, formelle endringen som skjedde 1. januar 2020 oppleves særlig stor. Det vil imidlertid være en rimelig antagelse at identiteten vil justeres *over tid*, kanskje spesielt geografi-dimensjonen. I noen deler av kommunen har det vært større motstand mot sammenslåingsprosjektet som helhet, og det er grunn til å tro at enkelte administrasjonsansatte også vil dele den meningen. Hvis én av kommunene har vært preget av stor motstand mot kommunesammenslåingen sammenlignet med de andre, vil det følgelig være større sannsynlighet for at de ansatte fra den kommunen også deler de meningene. Og dersom motstanden er *betraktelig* større enn i de andre, kan utviklingen av en «felles-identitet» bli forsinket, eller ikke realisert. Samtidig vil det være forskjeller på ulike nivåer i organisasjonen, og sannsynligvis vil oppfatningene variere mellom operasjonelt- og leder-nivå. Ledere (spesielt på det øverste nivået) ville nok ikke ha blitt plassert i den posisjonen hvis de ikke hadde vært entusiastiske til prosjektet. Men andre identitetsmarkører fra gammel organisasjon vil nok kunne bli aktivert også blant ledere; det vil nok være feil å anta noe annet.

3.2.2.3 Regler

Regler er den tredje komponenten i rammeverket og er trolig den som vies mest plass. Regler blir ofte forstått som nedskrevne og formelle, men i denne sammenhengen kan regler også være uformelle (Weber et al. nevner «kvinner og barn først»-regelen under nødsituasjoner som et eksempel på en lite «synlig» regel; 2004, s. 283). For March & Olsen er regler rutiner, prosedyrer, konvensjoner, roller, strategier, organisasjonsformer og teknologier som politisk aktivitet er bygget rundt (1989, s. 22). I denne sammenhengen er det nok riktigere å referere til uformelle regler som «normer», selv om termene i litteraturen ofte blir brukt om hverandre; Nee & Ingram benytter attpåtil uformelle og formelle *normer* når de diskuterer temaet (1998).

For å sette «regler» inn i den riktige konteksten kan det være nyttig å se til definisjonen av en (politisk) institusjon; «collections of interrelated rules and routines that define appropriate

actions in terms of relations between roles and situations» (March & Olsen, 1989, s. 160). Regler er helt sentralt når en aktør skal ta en beslutning innenfor det som er passende. Normene skal også ha blitt så sterke at når man finner reglene tvetydige, så benyttes ikke tvetydigheten til å utnytte situasjonen til eget beste, men man velger å heller å forsøke å *klargjøre* reglene slik at handlingen blir konsistent med sin sosiale rolle i institusjonen (ibid., s. 161). Nyinstitusjonalismen, sett opp mot de rasjonelle teoriene (som prinsipal-agent-teori er en del er) kan derfor sees på som rake motsetninger i denne oppgaven. Målet er å ha to antagelser som hver er støttet av sine ulike typer teorier for å kunne gi nyanserte svar, og teoriene og antagelsene sees på som konkurrerende. Målet er *ikke* å skape et nytt, kombinert teoretisk rammeverk. Men det betyr heller ikke at viktigheten av regler utelukkende er en del av det institusjonelle rammeverket; også i økonomisk-rasjonelle rammeverk gjøres det et poeng av at de åpne alternativene kan være begrenset (Simon, 1955, s. 100), for eksempel av regler. Forskjellen er trolig nyinstitusjonalismens fokus på at også de *uskrevne* normene betyr like mye, om ikke mer.

Regler vil virke som en kontinuitetsfaktor for en institusjon fordi aktørene stadig handler etter det som er vanlig og konsistent med tidligere praksis. Ettersom administrasjonen handler etter de eksisterende reglene som er satt gjennom årevis med tradisjon, vil det ikke finnes et «incentiv» til å endre på reglene. En kommuneadministrasjon er offentlig, den trenger ikke å tilpasse seg et endringsfylt marked eller kundegrupper. Men administrasjonen er fortsatt «underlagt» et kommunestyre, slik at den eksterne påvirkningen fortsatt er til stede. I tillegg er staten en annen ekstern aktør som kan endre spillereglene. Den nye kommuneloven er trolig et eksempel på sistnevnte, da forholdet mellom kommunestyre og administrasjon ble forsøkt klargjort. Men alle organisasjoner vil være påvirket av eksterne forhold, uansett hvilken sektor man befinner seg i eller hva man driver med. Ingen organisasjoner befinner seg i et vakuum uten noe samhandling med andre. Men det er *grads*-forskjeller på den eksterne påvirkningen, og en offentlig kommuneadministrasjon med lange tradisjoner vil, etter teorien, følge regler og rutiner som har blitt til i årenes løp. En politisk fragmentering vil kunne øke det eksterne presset til å endre på reglene, og rent formelt *har* de stor makt til å vedta strukturelle endringer. Men verdier, normer og interne rutiner vil likevel antas å være relativt motstandsdyktige mot ytre påvirkning ettersom det kreves et mye større arbeid bak å endre en kultur enn å endre et organisasjonskart.

Men igjen, hvis den ytre påvirkningen blir stor nok, og i tid sammenfaller med flere andre faktorer, kan det likevel føre til at institusjonen «gir etter», og at det ender i et «critical

junction». Og i tiden rundt 2020 kan det plasseres flere hendelser som til sammen blir de ytre påvirkningene som nettopp fører til det – den nye kommuneloven, sammenslåingen av fem administrasjoner, en pandemi og en markant økning i politisk fragmentering. Med så mange hendelser kan det være krevende å skille ut hva kun *politisk fragmentering* har ført til, men det kvalitative forskningsdesignet tillater at man nøster i ulike årsakssammenhenger og forsøker å finne belegg for antagelsene. Samtidig er det viktig å påpeke at jeg ikke antar det skjer et «critical juncture» i denne sammenhengen. Det er lite sannsynlig at en kommunesammenslåing skal være nok for å skape en fullstendig ny sti for organisasjonen, og datainnsamlingen må eventuelt ha sterke bevis for at dette er tilfelle. Min antagelse dreier seg om *kontinuitet*, og at administrasjonen ved økt politisk fragmentering i kommunestyret vil arbeide for å nettopp styrke kontinuiteten i administrasjonen.

3.2.3 Empiriske forventninger til passenhetslogikk-perspektivet

Med utgangspunkt i March & Olsens normative institusjonalisme som beskrevet i artikkelen fra 1984 og påfølgende litteratur, kan oppgavens andre antagelse presenteres:

Antagelse 2: Politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen knytter seg sterkere til kjente rutiner og identitet.

Dette teoretiske perspektivet legger vekt på at administrasjonen har blitt institusjonalisert og har dermed tillagt verdi til sin særegne kultur med normer, regler, rutiner og handlingsanvisninger utover de rent tekniske oppgavene en administrasjon i hovedsak er satt til å gjøre. Antagelsen dreier seg dermed om institusjonell robusthet mot strukturelt-formelle endringer som for eksempel en kommunesammenslåing.

Økt politisk fragmentering i kommunestyret vil kunne virke som et svakere styringsorgan enn tilfellet hadde vært uten, og dermed øke sannsynligheten for at administrasjonen fremtrer som institusjonelt robust. Et annet alternativ er at politisk fragmentering fører til at kommunestyret blir et *sterkere* styringsorgan ved at de opptrer mer aktivistisk overfor administrasjonen. Dersom dette er tilfellet vil administrasjonen oppfatte dette som et «angrep» på egen institusjon (enten bevisst eller ubevisst) og dermed knytte seg sterkere til egne normer, rutiner og tradisjoner for å beskytte det kjente mot store endringer fra kommunestyret.

De tre komponentene som er beskrevet i delkapittelet (gjenkjenning, identitet og regler) fungerer alle som operasjonaliserbare elementer når de kvalitative intervjuene skal gjennomføres, og de skal alle kunne si noe om graden av kontinuitet administrasjonen opplever i møte med et mer politisk fragmentert kommunestyre.

4 Metode og forskningsdesign

I dette kapittelet vil jeg presentere denne oppgavens forskningsdesign, samt den metodologiske tilnærmingen. Problemstillingen som skal besvares er hvilke konsekvenser den politiske fragmenteringen i kommunestyret har for kommuneadministrasjonen, og i den forbindelse er det flere valg som må tas, begrunnes og diskuteres. Forskningsdesign kan defineres som «ein plan eller ein framgangsmåte for å gjennomføre eit forskningsprosjekt» (Bukve, 2016, s. 11), og inneholder to elementer: «presisere formål» og «avgjere korleis [...] gå fram for å nå måla» (ibid.). Metode derimot dreier seg om «de konkrete framgangsmåtene for opplegg og gjennomføring av spesifikke vitenskapelige studier» (Grønmo, 2016, s. 43).

Først vil jeg forklare forskningsdesignet i overordnede trekk, samt begrunne valg av case. Deretter vil jeg presentere nærmere den metodologiske tilnærmingen i oppgaven, før jeg til slutt diskuterer oppgavens validitet og reliabilitet.

4.1 Forskningsdesign

Denne oppgaven er en kvalitativ *case*-studie. Med det menes at det oppgaven er begrenset til én analyseenhet (Grønmo, 2016, s. 105), som i dette tilfellet er Ålesund kommune. En *case*-studie har flere definisjoner, og disse definisjonene har endret seg over tid (Platt, 1992), men Gerrings definisjon er at det er en intensiv studie av ett enkelt eller noen få case, som tar utgangspunkt i observasjonsdata og som forventer å kaste lys over et større antall case (2017, s. 28).

Det valgte caset er altså Ålesund kommune, og begrunnelsen av valget er flerfoldig. For det første, når man skal velge ut case eksisterer det ulike strategier; Yin nevner fem strategier/begrunnelser: kritisk case (at caset er kritisk i forhold til en bestemt teori), ekstrem-case (at caset er uvanlig sammenlignet med andre case), vanlig case (at caset kan kaste lys over de vanlige tilfellene), åpenbarende case (når man studerer et case som tidligere ikke har vært tilgjengelig for undersøkning) og longitudinell case (studere samme case på flere tidspunkt; 2018, s. 49-51). Valget av Ålesund kommune kan best plasseres under strategi nummer to – ekstrem-case fordi det er *Norges største kommunestyre* med sine 77 representanter. Det var også kommunestyret som hadde den *største økningen* av antallet representanter sammenlignet med det største kommunestyret av de gamle kommunene (fra 49 representanter i gamle Ålesund til 77 i nye Ålesund – en økning på 28 representanter).

Bruken av ekstrem-case er i utgangspunktet eksplorativ og resultatenes representativitet er mulig dersom man sammenligner med et større antall case (andre kommuner med økt antall representanter; 2008, s. 301).

At oppgaven er «kvalitativ», sett opp mot «kvantitativ», vil si at den befinner seg innenfor en vitenskapelig kultur med en tilnærming der det er større fokus på logikk fremfor statistikk, resultatforklaring fremfor effekt-estimering, og som er case-orientert fremfor populasjonsorientert (Mahoney & Goertz, 2006, s. 245-246). Det vil altså si at man i stedet for å benytte seg av statistikk med mange-N, benytter teknikker som *ikke* involverer statistikk og som regel er én-N eller få-N. King, Keohane & Verba kaller forskjellene for ulikheter i «stil», og at stilene tilsynelatende er i «krig mot hverandre», men at den samme underliggende logikken om systematikk og vitenskapelighet i realiteten forener dem (1994, s. 3). Årsaken til at en kvalitativ tilnærming er valgt fremfor en kvantitativ er at det etter sammenslåingen sannsynligvis ikke eksisterer et tilstrekkelig antall kommuner der politisk fragmentering har økt for at resultatene hadde gitt signifikante resultater. I tillegg gir en kvalitativ, inngående studie mulighet til å komme nærmere på årsakssammenhenger som ved en kvantitativ tilnærming hadde gått uoppdaget. Dybdeintervjuer med informanter som er godt kjent med de lokale forhold kan gi interessante funn som heller kan gi grunnlag for en statistisk tilnærming i etterkant. Men som nevnt ligger det en felles underliggende logikk i både kvalitativ og kvantitativ forskning, og én av måtene for å understreke, og på et vis *forene* dette i praksis, er at oppgaven har to *antagelser* (ofte kalt *hypoteser* av kvantitative forskere) som skal «testes» gjennom innsamling av intervjudata.

4.1.1 Politisk fragmentering

Det er økt «politisk fragmentering» som ligger til grunn for problemstillingen og antagelsene, og i denne oppgaven benyttes målet *antall effektive politiske partier (ENPP)*. Dette målet ble utviklet av Laakso & Taagepera (1979) og blir definert som «the number of hypothetical equal-size parties that would have the same total effect on fractionalization of the system as have the actual parties of unequal size» (s. 4).

Dermed tar målet hensyn til størrelsen på partiene slik at ett stort parti og mange små partier vil gi et lite tall, mens mange partier av lik størrelse vil gi et høyere tall. Laakso & Taagepera studerer vesteuropeiske land i sin oppgave, men formlene lar seg også overføre til en norsk kommunestyre- og formannskapskontekst. I denne oppgaven er det gamle *Ålesund*

kommunestyre som blir benyttet som sammenligningsgrunnlag. Figur 1 og figur 2 viser utregningen av ENPP i Ålesund kommunes kommunestyre og formannskap. Det er *kommunestyret* som er i fokus gjennom oppgaven, men beregningen av ENPP for *formannskapet* er inkludert som en ytterligere illustrasjon på endringen av politisk fragmentering i kommunen.

Ålesund kommunestyre 2011-2015					
Parti	Antall representanter	Andel i %	ENPP (formel)	ENPP (utregning)	ENPP
SV	1	2,040816327	$ENPP=1/\sum si^2$	0,000416493	4,7357
Ap	12	24,48979592		0,05997501	
Sp	0	0		0	
MdG	0	0		0	
Å	2	4,081632653		0,001665973	
KrF	5	10,20408163		0,010412328	
V	4	8,163265306		0,00666389	
H	14	28,57142857		0,081632653	
Frp	11	22,44897959		0,050395668	
Totalt	49	100		0,211162016	
Ålesund kommunestyre 2015-2019					
Parti	Antall representanter	Andel i %	ENPP (formel)	ENPP (utregning)	ENPP
SV	1	2,040816327	$ENPP=1/\sum si^2$	0,000416493	4,66214
Ap	18	36,73469388		0,13494377	
Sp	1	2,040816327		0,000416493	
MdG	1	2,040816327		0,000416493	
Å	3	6,12244898		0,003748438	
KrF	5	10,20408163		0,010412328	
V	3	6,12244898		0,003748438	
H	9	18,36734694		0,033735943	
Frp	8	16,32653061		0,02665556	
Totalt	49	100		0,214493961	
Ålesund kommunestyre 2020-					
Parti	Antall representanter	Andel i %	ENPP (formel)	ENPP (utregning)	ENPP
R	1	1,298701299	$ENPP=1/\sum si^2$	0,000168663	7,04994
SV	2	2,597402597		0,00067465	
Ap	16	20,77922078		0,043177602	
Sp	10	12,98701299		0,016866251	
MdG	4	5,194805195		0,0026986	
Å	6	7,792207792		0,00607185	
KrF	5	6,493506494		0,004216563	
V	2	2,597402597		0,00067465	
H	15	19,48051948		0,037949064	
Frp	13	16,88311688		0,028503964	
Pp	2	2,597402597		0,00067465	
PdK	1	1,298701299		0,000168663	
Totalt	77	100		0,141845168	

Figur 4: oversikt partifordeling i Ålesund kommunestyre periodene 2011-2015, 2015-2019 og 2020-, samt utregning av ENPP

Ålesund formannskap 2011-2015					
Parti	Antall representanter	Andel i %	ENPP (formel)	ENPP (utregning)	ENPP
Ap	3	23,07692	ENPP=1/Σsi ²	0,053254438	4,33333
KrF	2	15,38462		0,02366864	
V	1	7,692308		0,00591716	
H	4	30,76923		0,094674556	
Frp	3	23,07692		0,053254438	
Totalt	13	100		0,230769231	
Ålesund formannskap 2015-2019					
Parti	Antall representanter	Andel i %	ENPP (formel)	ENPP (utregning)	ENPP
Ap	4	30,76923	ENPP=1/Σsi ²	0,094674556	5,45161
MdG	1	7,692308		0,00591716	
Å	1	7,692308		0,00591716	
KrF	2	15,38462		0,023668639	
V	1	7,692308		0,00591716	
H	2	15,38462		0,023668639	
Frp	2	15,38462		0,023668639	
Totalt	13	100		0,183431953	
Ålesund formannskap 2020-					
Parti	Antall representanter	Andel i %	ENPP (formel)	ENPP (utregning)	ENPP
SV	1	6,666667	ENPP=1/Σsi ²	0,004444444	7,25806
Ap	2	13,33333		0,017777778	
Sp	2	13,33333		0,017777778	
MdG	1	6,666667		0,004444444	
Å	1	6,666667		0,004444444	
KrF	1	6,666667		0,004444444	
V	1	6,666667		0,004444444	
H	3	20		0,04	
Frp	3	20		0,04	
Totalt	15	100		0,137777778	

Figur 5: oversikt partifordeling i Ålesund formannskap periodene 2011-2015, 2015-2019 og 2020-, samt utregning av ENPP

I perioden 2011-2015 var totalt sju partier representert i kommunestyret mens ENPP var 4,74. Følgende periode (2015-2019) hadde antallet partier økt til totalt ni, men på grunn av at flere av disse var små (tre av dem hadde kun én representant), sank ENPP til 4,66, altså en svært liten endring. Etter sammenslåingen økte antall partier ytterligere, denne gang til 12, og ENPP økte til 7,05. Denne beregningen tar ikke høyde for eventuelle partiutmeldelser i løpet av perioden.

For formannskapet var ENPP 4,33 for perioden 2011-2015 (fem partier var representert) og 5,45 for 2015-2019 (sju partier var representert), mens den var 7,26 for 2020-2023 (ni partier representert). Årsaken til at ENPP er høyere i formannskapet enn i kommunestyret selv med færre partier er at det ikke er noen partier som er betraktelig større enn andre, de er i stedet omtrent likestore. I inneværende periode har minste parti én representant, mens de to største har tre hver.

Uansett om man ser på kommunestyret eller formannskapet kan det med sikkerhet slås fast at ved bruk av Laakso & Taageperas mål om antall effektive politiske partier *har* det skjedd en markant økning i politisk fragmentering i Ålesund kommune, noe som legger grunnlaget for oppgaven.

4.2 Datagrunnlag

Denne oppgaven vil benytte semistrukturerte intervju av sentrale informanter innenfor administrasjonen for å besvare problemstillingen. Semistrukturerte intervju benyttes for å få frem subjektive svar fra personer som har erfaring eller kunnskap om den bestemte saken eller fenomenet og inneholder en forberedt intervjuguide som blir stilt til alle informanter, samt at intervjueren har mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål ved behov (McIntosh & Morse, 2015, s. 1). Intervju i seg selv er en av de vanligste kildene til informasjon i en case-studie og er nyttig for å få svar på «hvordan»- og «hvorfor»-spørsmål (Yin, 2018, s. 118).

Valg av informanter er et viktig steg i prosessen, og denne oppgavens måte å velge informanter på kalles «strategisk utvelging». Det står i motsetning til «sannsynlighetsutvelging» (Grønmo, 2016, s. 113), og er mest passende i denne oppgaven grunnet det begrensede antallet personer som utgjør ledergruppen. Innenfor strategisk utvelging eksisterer det flere ulike teknikker, men denne oppgaven ligger nærmest en «purposive sampling»-teknikk der man benytter subjektive metoder for å vurdere hvem som skal være inkludert i utvalget (Etikan et al., 2016, s. 1). Kriteriene i denne oppgaven er at de må ha (1) arbeidet i kommunedirektørens ledergruppe både før og etter kommunesammenslåingen 1. januar 2020 (det er ikke krav til at stillingen forble den samme) og (2) vært ansatt i *gamle* Ålesund kommune, samt den nye. Dette er fordi problemstillingen omhandler en *sammenligning* av situasjonen før og etter den økte politiske fragmenteringen i Ålesund kommunestyre. De ansatte fra de andre kommunene vil ikke ha forutsetninger/tilstrekkelig kunnskap til å kunne svare tilfredsstillende på spørsmålene. Årsaken til at informantene må være i kommunedirektørens ledergruppe er at administrasjonens toppledelse antas å ha mest kontakt med politikere på regelmessig basis, samt at de antas å ha kjennskap til de overordnede målene og prosessene i administrasjonen. Dermed skal de ha god kjennskap til problemstillingen og være i stand til å besvare spørsmålene på tilfredsstillende vis.

Utvelgelsen av informanter skjedde høsten 2021 (altså *før* de organisatoriske endringene fra og med 1. mars 2022), og tok derfor utgangspunkt i de ansatte på det tidspunktet. All informasjon om de ansatte ble hentet fra kommunens hjemmeside. I tillegg ble pensjonert kommunedirektør Astrid Eidsvik (som gikk av med pensjon 1. juli 2021) inkludert i populasjonen. Tabell 2 viser den således genererte populasjonen.

Navn	Stilling høsten 2021
Vivian Dyb	Kommunalsjef barn, familie og integrering
Astrid Eidsvik	Pensjonert kommunedirektør
Anne Mette Liavaag	Stabssjef strategi, nærings- og samfunnsutvikling
Roar Reiten	Stabssjef personal og organisering
Bjørn Ivar Rødal	Kommunalsjef opplæring
Christine Rørvik	Kommunikasjonssjef
Ole Andreas Søvik	Kommunalsjef miljø, by og stedsutvikling
Olav Aarø	Kommuneadvokat
Solveig Aarø	Kommunalsjef velferd og sysselsetting

Tabell 2: populasjon informanter Ålesund kommune, generert september 2021

Disse ni fikk alle forespørsel om å delta i prosjektet, og seks av dem takket ja. På grunn av personvern hensyn vil det ikke komme frem hvem som takket ja, og videre i oppgaven er intervjudataene presentert uten bruk av navn og stilling. Intervjuene ble gjennomført oktober og november 2021 og det ble satt av totalt 60 minutter til intervjuet, men faktisk tidsbruk varierte mellom 29 og 43 minutter. Fire intervjuer ble gjennomført fysisk i Ålesund Rådhus, mens to ble gjennomført digitalt over Zoom. Intervjuene ble tatt opp og transkribert.

Våren 2022 ble det ansett nødvendig med et oppfølgingsintervju, og da takket totalt fire av de seks informantene ja til å delta. Disse intervjuene fant sted mars 2022. Det ble satt av totalt 20 minutter til intervjuet, men faktisk tidsbruk varierte mellom 19 og 28 minutter. Tre intervju ble gjennomført fysisk i Ålesund Rådhus, mens ett ble gjennomført digitalt.

Når det gjelder det ideelle antallet informanter i forskningsprosjekt, så eksisterer det ikke noe eksakt tall (Alsaawi, 2014, s. 152), men Seidman har to kriterier for å vurdere om antallet er nok; dersom det oppleves tilstrekkelig for intervjueren og om man har metning av informasjon (2013, s. 58). En annen viktig faktor er praktiske begrensninger (tid, penger o.l.). I Ålesund kommune er antallet informanter klart begrenset av det lave antallet personer i den totale populasjonen, og gjennom flere purringer på mail og telefon var seks informanter (fire våren 2022) det meste som var mulig å skaffe til oppgaven. Det var altså ikke mulig å skaffe flere informanter innenfor kriteriene *ex-post* dersom metningsgraden ikke var møtt, men jeg har et inntrykk av at det likevel ble nådd (eller tilnærmet nådd) med seks informanter. Metning nås når «the interviewer begins to hear the same information reported» (ibid.), og jeg vurderer at det ble tilfelle etter hvert. Dersom det ikke hadde vært tilfelle, måtte en eventuell oppmykning av kriteriene blitt foretatt, noe som kunne forringet kvaliteten på svarene.

Ved analysering av intervjudata eksisterer det ulike teknikker; Yin nevner fem («pattern matching», «explanation building», «time-series analysis», «logic models» og «cross-case synthesis»; 2018, s. 175). Teknikken som ble brukt i denne oppgaven ligger nærmest førstnevnte. Den dreier seg om å benytte de relevante funnene fra caset og sammenligne dem med antagelsene som ble utformet før informasjonsinnhenting (ibid.). For at dette skal være mulig, må det eksistere et sammenligningsgrunnlag der alle intervjuene er så like som mulig på flere områder. Dette er i praksis krevende å få til, og hvert intervju blir i realiteten unikt og forskjellig fra de andre (Schostak, 2006, s. 49). Én av ulikhetene er måten intervjuene ble gjennomført der de fleste ble gjennomført fysisk og noen var digitale over videokonferanseverktøyet Zoom. Som med alle datainnsamlingsmetoder har digitale intervju både fordeler og ulemper, og noen av ulempene inkluderer en redusert evne til å oppfatte paralingvistiske signaler og fare for at teknologiske svakheter forstyrrer dynamikken mellom intervjueren og informant (Chen & Hinton, 1999, s. 70). Den antagelig viktigste fordel er imidlertid at informanter som ellers ikke ville deltatt fysisk, deltar. Dette mener jeg en viktig faktor som *overveier* enkelte svakheter med metoden. Og siden Chen & Hintons artikkel ble skrevet før årtusenskiftet har teknologien blitt betydelig forbedret, selv om lyd- og bildekvaliteten fortsatt ikke kan sammenlignes med et ansikt-til-ansiktsintervju. Men alt i alt burde ikke forskjellene forstyrre sammenligningsgrunnlaget i vesentlig grad.

En annen faktor som kan forstyrre sammenligningsgrunnlaget er spørsmålene som stilles. I en én-til-én-situasjon kan man bli «revet med» til å ha en mer uformell samtale, og i noen

tilfeller løsriver man seg fra intervju-guiden slik at ikke alle spørsmål blir besvart av alle informantene. Dette oppdages når svarene skal struktureres i en «arbeids-tabell» der svarene skal veies mot hverandre for å vurdere deres styrke i møte med problemstillingen og antagelsene. Samtidig, selv om ikke alle enkeltspørsmål blir besvart, skal alle de relevante *temaene* bli dekket (Grønmo, 2016, s. 171), slik at enkelte svar fra informantene er å finne i andre spørsmål. På denne måten skal grunnlaget for analysen likevel være godt.

4.3 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet dreier seg om datakvaliteten i forskning og er relevant både i kvantitative og kvalitative studier, men hva som legges i konseptet validitet er ofte ulikt. Og dette, hevder mange, er fordi de har opprinnelse i ulike ontologiske syn (Kleven, 2008). Dersom en studie har høy *validitet*, betyr det at man kan «trekke slutninger om tilsvarende fenomen [...] på forsvarlig vis» (Bukve, 2016, s. 99). Høy *reliabilitet* oppnås dersom «undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data» (Grønmo, 2016, s. 240-241), altså at undersøkelser som benytter lik fremgangsmåte under lignende forhold vil få noenlunde like resultater. Validitet kan videre deles inn i tre; konstruksvaliditet, intern validitet og ekstern validitet (Yin, 2018, s. 42). I dette delkapittelet skal hver av disse (inkludert reliabilitet) kort diskuteres opp mot denne oppgaven.

4.3.1 Konstruksvaliditet

Konstruksvaliditet dreier seg om man måler det man skal måle dersom det ikke eksisterer en operasjonalisering av et teoretisk konsept (Cronbach & Meehl, 1955, s. 282). Det er relevant dersom man skal «draw inferences from observed indicators to abstract constructs» (Kleven, 2008, s. 223). I denne oppgaven er politisk fragmentering et konsept som er brukt, men det skal ikke *måles* i seg selv, det ligger allerede i bunn når konsekvenser for administrasjonen skal vurderes. Derfor er ikke denne typen validitet relevant i denne oppgaven.

4.3.2 Intern validitet

Intern validitet handler om kausale sammenhenger, og hvorvidt *slutningene* er basert på faktisk kausalitet (i motsetning til kovarians; Kleven, 2008, s. 227). Intern validitet er et

særlig relevant spørsmål i denne oppgaven, og som det vil bli diskutert videre i analysekapittelet, kan det være vanskelig å skille ulike årsaker fra hverandre. Oppgavens mål er å undersøke den politiske fragmenteringens påvirkning på administrasjonen, men det er flere tenkte årsaker som har forårsaket de eventuelle endringene. Ved kvantitative studier er det lettere å skille mellom ulike variabler, mens man i kvalitative case-studier med intervju som verktøy må undersøke hver av disse, og vurdere hver av faktorene i lys av innsamlet data. Som diskutert i forrige kapittel er koronapandemien, den fortsatt ferske organisasjonen og den nye kommuneloven mulige faktorer som også kan påvirke de observerte endringene. Det gjelder også at det har blitt et nytt kommunestyre – uavhengig av endret politisk fragmentering. Det er også mulig at flere av årsakene virker *sammen*, og da er det spesielt krevende å fastsette hvilke(n) årsaker som har mest betydning. Det som imidlertid reduserer relevansen av denne typen validitet er ment for forklarende eller kausale studier, og ikke deskriptive eller utforskende studier (2018, s. 42). Selv om denne oppgaven er opptatt av de kausale sammenhengene mellom politisk fragmentering og konsekvenser for kommuneadministrasjonen, er den også delvis utforskende ettersom oppgaven også er åpen for andre konsekvenser enn dem som er eksplisitt beskrevet i teori-kapittelet.

På grunn av at det er mange faktorer som er sammenfallende i tid, kan det være krevende å skille mellom dem, og hva de har å si for utfallet, og om politisk fragmentering har noe å si *overhodet*. Dette er imidlertid et problem som ikke er unikt for denne oppgaven; for Askim et al. var det også krevende å isolere effekten av spesifikke reformer fra andre endringer som skjedde samtidig eller kort tid etter NAV-reformen (2010, s. 234). Dette har også blitt diskutert i forbindelse med New Public Management-reformer, som er en *pakke* med «flere ingredienser». Pollitt kaller dette for et «attribusjons-problem» (1995, s. 141). Styrken i dette designet er likevel å kunne foreta en *innledende* undersøkning av mulige konsekvenser for administrasjonen (jamfør antagelsene); en eventuell sortering kan skje i etterkant. Målet for oppgaven er å legge et *grunnlag* for senere studier med andre forskningsdesign. Det at ekstrem-case som utvelgelses-strategi er valgt er dermed heller ikke tilfeldig ettersom «it serves as an entrée into a subject» (Seawright & Gerring, 2008, s. 302). Pollitts eget forslag til alternativt design er å inkludere et longitudinelt element for å takle svakhetene ved designet når man har et attribusjons-problem (1995, s. 151). Jeg vil nok tro at en kvalitativ, casestudie med nøye utvalgte informanter (slik som i denne oppgaven) vil være veien å gå i neste steg, men da at man inkluderer *tid* som et element.

4.3.3 Ekstern validitet

Ekstern validitet dreier seg om funnene er overførbare fra den aktuelle studien til andre kontekster, altså om funnene er *generaliserbare* (Kleven, 2008, s. 229). Hvorvidt generalisering er mulig er ikke et enten/eller-spørsmål, men dreier seg om *graden* av generalisering (Gerring, 2017, s. 219). Dette er fordi man i case-studier alltid erkjenner at hvert case, i mer eller mindre grad, er unikt. Det er uenighet hvorvidt ekstern validitet skal ilegges høy prioritet innenfor forskning, men ett syn er at forskning som har lav ekstern validitet ikke kan sies å være en tilstrekkelig god prøve av teori, mens et annet er at ekstern validitet har lite relevans dersom fokuset er hovedsakelig teoretisk, og at man kan *kontrollere*, i stedet for å variere og granske, bakgrunnsvariabler (Calder et al., 1982, s. 240).

Uansett syn, har Gerring tre måter for hvordan en studie kan få relevans i en bredere kontekst; (1) replikasjon på tvers av andre case, (2) benytte «meta-analyse» ved å ta inn flere case som har blitt undersøkt i andre omgivelser og (3) ved å benytte kombinerte metoder (2017, 235-236). Han skriver også at det å «forvente»/estimere ekstern validitet ut fra én enkelt case-studie alltid vil være en tvilsom affære, men at man heller må teste *over tid* hvorvidt den er generaliserbar (ibid.). Dette er altså en kumulativ tilnærming til ekstern validitet. Hvorvidt man kan trekke slutningene fra denne oppgaven om politisk fragmentering i *Ålesund kommune* til andre kommuner med økt politisk fragmentering, vil etter dette synet være vanskelig å fastslå før andre har gjentatt lignende undersøkelser i etterkant.

Det betyr ikke at ekstern validitet ikke er et mål i denne oppgaven (for det er det), men det betyr at det vanskelig å *fastslå* dens generaliserbarhet i *dette* delkapittelet. Objektivet er å benytte kunnskapen om politisk fragmentering i Ålesund kommune til å kunne si noe om politisk fragmentering i andre *norske* kommuner. Et problem kan også her være de ekstraordinære omstendighetene rundt sammenslåingen 1. januar 2020 og pandemien, som diskutert under intern validitet. Dersom den interne validiteten er lav, altså at det er krevende å fastslå kausal sammenheng i *dette* caset, vil også den eksterne validiteten følgelig bli lav. Men pandemien er ikke *særegent* for Ålesund kommune, den var tilfelle i hele landet.

4.3.4 Reliabilitet

Reliabilitet dreier seg om fremgangsmåten i en studie, og hvorvidt innsamlet data vil bli likt dersom andre gjennomfører den på samme måte; altså om undersøkelsen er pålitelig (Yin,

2018, s. 46; Bukve, 2016, s. 101). Men i praksis «er det ikke alltid mulig å gjennomføre slike gjentatte innsamlinger av data om de samme fenomenene» (Grønmo, 2016, s. 241), slik at reliabilitet dermed i realiteten er en diskusjon mellom ulike typer svakheter ved den aktuelle datainnsamlingsmetoden. Gerring bruker begrepet «replikerbarhet» om at «someone other than the original researcher is able to access the data and repeat the procedures of the original analysis [...], working their way from the evidence the author's conclusions» (2017, s. 208-209). Han kobler replikerbarhet tett mot «transparens», altså at man åpen om forskningsprosessen slik at det er *mulig* og replikere. Dette er også et viktig formål med dette kapittelet.

I denne oppgaven er det også noen omstendigheter som potensielt kan svekke reliabiliteten. Det ene er at jeg benytter «recall»-data, altså intervju med informanter som skal uttale seg i et tilbakeskuende perspektiv. Potensielle fallgruver med denne metoden kan deles inn i tre typer: (1) episoden er *fullstendig glemt*, (2) episoden er husket *feil*, eller at (3) det er en *tidsmessig* feil (Dex, 1995, s. 61). I denne oppgaven nok nummer 2 mest relevant. Fordelen med å benytte «recall»-data er at det er relativt lite ressurskrevende sammenlignet med andre kvalitative metoder, men et problem er at man benytter informasjon slik *som det ble sagt*. Da har man følgelig enten valget om å ta det «for god fisk», eller å tolke uttalelsene på noe vis. Og hvis man velger å tolke data, bør det i så fall ligge klare kriterier for det, slik at transparensen og reliabiliteten opprettholdes. I denne oppgaven har jeg stort sett valgt å stole på det som ble sagt, selv om det ved enkelte anledninger har vært nødvendig å tolke. Disse tilfellene er i så fall eksplisitt begrunnet i analyse-kapittelet.

Et annet problem når man skal «huske» tilbake på noe er at tidligere hendelser kan bli farget av nåværende hendelser. Under andre runde av intervjuene (våren 2022) var det en stor pågående sak rundt Haram og hvorvidt Haram skulle skille seg ut fra Ålesund for å skape en ny kommune. Dette er nok spesielt et problem der spørsmålene dreier seg om kultur, og hvordan det har vært å skape en felles organisasjonsforståelse, men kan også gjelde andre spørsmål. Det er mulig at Haram ut av Ålesund-saken kan bidra til at det settes *mer* fokus på konflikt-aspektet enn det ville vært uten.

Reliabilitetsproblem kan også dreie seg rundt analysen, altså måten man benytter data til å nå en konklusjon. I kvalitativ forskning er dette et større problem enn i kvantitativ forskning, men «ikke umulig» (Gerring, 2017, s. 211). Åpenhet om hvordan jeg kommer frem til konklusjonene er beskrevet nærmere i analyse-kapittelet underveis.

5 Empiri

I dette kapittelet vil resultatene fra seks intervjuer som ble gjennomført høsten 2021 og fire intervjuer våren 2022 legges frem. Grunnet personvern hensyn vil ingen navn eller stillingsbeskrivelse bli presentert, men deres tilknytning til kommunedirektørens ledergruppe ved kommunens tilblivelse i 2020 gir deres svar nokså lik verdi, som diskutert i metodekapittelet. Denne oppgaven benytter intervju som kilde til empiri, men et fåtall skriftlige kilder vil også supplere der det er nødvendig.

Oppgaven har som kjent to *konkurrerende* teoretiske perspektiver, og formålet er i grunn å forklare samme fenomen, men med to potensielt ulike scenarioer. Men ettersom intervjuene ble gjennomført i to omganger, med hver sin type spørsmål, vil jeg presentere funnene i to delkapitler som tilsynelatende inneholder spørsmål og svar nært knyttet opp mot den ene eller andre av perspektivene. Mange av funnene vil imidlertid kunne fungere som data på begge teoretiske perspektiver i analyse-kapittelet. Begrunnelsen for strukturen handler mest om spørsmålenes natur og innhold, men til dels også intervjutidspunkt (med enkelte unntak som beskrevet i de tilfellene).

Det er viktig å bemerke at flere av funnene som blir lagt frem i kapittelet er endringer uavhengig av hva som er årsaken til dem. Om det er den *politiske fragmenteringen* som har direkte skyld, om den er én av flere faktorer, eller er helt uviktig i den spesifikke sammenhengen vil bli diskutert i analyse-kapittelet. Samtidig vil noen av informantenes betraktninger omkring dette bli inkludert under «Andre forhold som kan forklare endringen» i dette kapittelet.

5.1 Forholdet kommunestyre/administrasjon

5.1.1 Administrasjonens samhandling med kommunestyret

Administrasjonen jobbet tett med politikere og den har regelmessige formelle møter. Grunnet de ulike rollene innad i kommunedirektørens ledergruppe er det forskjeller på når medlemmene møter i de politiske styringsorganene som politiske komiteer, formannskap og kommunestyre. Det eneste møtet som virker å samle hele gruppen sammen med den politiske ledelsen er «nitimen»:

Annenhver uke har vi «nitimen» med øverste politisk ledelse. Da deltar hele kommunedirektørens ledergruppe. Vi går gjennom kalenderne våre og orienterer hverandre, gir råd og diskuterer (informant 4).

«[P]olitisk ledelse» betyr i denne sammenheng ordfører og varaordfører, der ordfører blir nevnt som den klart viktigste politiker de har kontakt med. Dette møtet er ikke formelt i den betydning at det ikke eksisterer en åpen møteplan og protokoll. Før sammenslåingen ble dette møtet holdt hver uke, men har nå blitt redusert til å bli holdt annenhver uke. I tillegg eksisterer det mer fagspesifikke arbeidsgrupper som kan bli dannet på midlertidig basis. Av andre møtepunkt møter gjerne kommunalsjefene komitéledere før møtet der de *«planlegger saker og går gjennom saker som komiteen skal ha»* (informant 1).

Administrasjonens deltagelse i formannskap og kommunestyre er varierende og kommer an på egen rolle i administrasjonen. Rådmann/kommunedirektør møter hver gang, kommunalsjefer møter dersom det er saker som faller inn under fagområdet til vedkommende, mens stabssjefer møter kun unntaksvis.

Når det gjelder antall møter administrasjonens ledelse har med politikerne, har de totalt sett ikke et inntrykk av at det vært noen endringer sammenlignet med før sammenslåingen sett fra gamle Ålesund kommunes perspektiv. Samtidig er det tydelig at antall møter *de deltar i* har blitt redusert. Én av informantene anslo nedgangen vedkommende møtte i kommunestyret fra ti til tre-fire møter i året.

Når det gjelder uformelle møter er allerede «nitimen» nevnt. Men ettersom *lokaliseringen* av politikere og administrasjon er lik, skjer det også mye annen uformell kontakt utover de avtalte møtene: *«vi sitter fysisk samlokalisert med politikerne»* (informant 6). Og på spørsmål om det har vært endring i posisjon på politikerne som de møter, oppleves det som få forskjeller, selv om én endring ble identifisert: *«kontakt med varaordfører har kanskje blitt litt mindre, han er geografisk plassert litt lenger unna Rådhuset enn den andre varaordføreren var»* (informant 6).

Under oppfølgingsintervjuet våren 2022 ble det vist til et eksempel fra kommunestyremøtet 17. mars 2022, da representant Kirsti Dale (Sp) under debatten på sak 25/22 (Spørsmål om kommunedeling – avgjerd) fortalte fra talerstolen at hun hadde «hatt en liten prat med kommunedirektøren», og sa hun «prøvde å påvirke ham litt, men det gikk ikke». Fra kommunestyresalen var det to andre representanter som reagerte negativt på dette. Informantene var imidlertid tydelige på at dette ikke er en del av et mønster:

Dette var kanskje mer en enkelthendelse. Jeg har et inntrykk av at politikere stort sett er ryddige i forhold til forholdet mellom politikere og administrasjon og ikke driver lobbyvirksomhet (informant 5).

Én av informantene var også tydelig på at «*det var en enkelthendelse, og at det ble kontant avvist fra kommunedirektøren*» (informant 1). På høstintervjuet ble det også sagt noe tilsvarende om rolleforståelsen:

For de periodene som jeg har hatt i gamle Ålesund, og den perioden jeg har nå, så har vi veldig forståelse for hva slags rolle de har (informant 1).

Men totalt sett, når det gjelder *posisjon* på politikere administrasjonens ledelse samhandler med, er ikke tegn til at der vært noe signifikant endring sammenlignet med før sammenslåingen. Det samme gjelder *antall* politikere de har kontakt med.

5.1.2 Direkte endringer etter kommunesammenslåingen

Det er merkbar forskjell på *antall saker* til administrasjonen: «*ja, det tror jeg må være kolossalt*» (informant 3) og «*det er mange bestillinger, utredninger, politiske saker og generelt et veldig høyt aktivitetsnivå*» (informant 4).

Når det kommer til om kommunestyret har vært mer aktive er det flere funn som må nevnes. Et av spørsmålene dreier seg om administrasjonen føler deres innstilling har blitt korrigeret/endret oftere etter sammenslåingen. Her er svarene litt ulike etter hvem man spør, men tre av seks informanter mener det generelt har blitt oftere korreksjoner:

Kommunestyret velger alternative løsninger enn det som er foreslått. Det hender også at hele saker blir sendt tilbake fordi de ikke er fornøyde med utredningen, men det skjer ikke veldig ofte (informant 4).

Jeg har et inntrykk av at kommunestyret oftere ønsker korreksjoner. Tidligere tror jeg kommunedirektørens saker i større grad gikk gjennom slik de var satt opp, men nå er det oftere korreksjoner og tilføyinger (informant 3).

Antall spørsmål til administrasjonen er det også stort sett enighet om at har økt etter sammenslåingen, selv om det bildet ikke er helt samstemmighet blant informantene.

Det er mange flere spørsmål. Det gjelder både i forkant av komité- og utvalgsmøter, og formannskaps- og kommunestyremøter (informant 6).

Veldig mye mer spørsmål. Så mye mer at man har måttet sagt at spørsmål må gå gjennom gruppelederne, som så samler opp og sender inn (informant 6).

Nei, det er det ikke. Det var mye spørsmål før sammenslåingen, og det har ikke blitt noe mindre (informant 1).

Når det gjelder administrasjonens evne/mulighet til å sette egne saker på dagsorden er det lite tegn til endring i Ålesund:

Vi setter egne saker på dagsorden hvis vi føler det er nødvendig, men det er ikke noe forskjell fra før. Vi hadde et innarbeidet system, så vi går litt i de samme fotsporene nå (informant 1).

Et spørsmål som er relevant til administrasjonens handlingsrom dreier seg om administrasjonen opplever at kommunestyrets vedtak har blitt *vagere*, og her er det blandede inntrykk, selv om det er en liten helning mot at det *ikke* har blitt noen endring. Tre av seks informanter er klare på at vedtakene ikke har blitt *vagere*:

Jeg har ikke belegg for å si at kvaliteten på vedtakene var dårligere, men enkelte typer vedtak gav av og til grunnlag for å tolkes, men det var ikke tilfelle oftere enn før (informant 2).

Én av informantene var usikker, mens de to resterende mente vedtakene hadde blitt *delvis* mer vage. Én av dem sa de hadde hatt «*ett konkret tilfelle der vi har hatt et ettermøte med formannskapet for å få en avklaring*» (informant 4).

Et funn som var enstemmig, var hvorvidt kommunestyret hadde blitt mer skeptisk til bevilgninger som handler om administrative kostnader. Dette var et spørsmål på vårintervjuet, og inntrykket til alle fire var helt klart; det har blitt en gradvis mer restriktiv holdning til midler som ikke går direkte til tjenesteyting:

De er veldig skeptiske fordi de har en formening om at det er mye administrasjon sammenlignet med andre kommuner (informant 3).

Alt som omhandler kostnader til administrasjonen, er det begrenset forståelse for at det skal være nødvendig sammenlignet mot direkte tjenesteyting (informant 5).

Når de spør «hvor skal vi kutte?», så er det gjentakende i debatten at man heller vil kutte i administrasjonen enn i skole og helse. Men så blir det dilemma i og med at administrasjonen må til for å utrede saker (informant 4).

Delegering til administrasjonen er også et viktig spørsmål i forhold til problemstillingen, og her er informantene delt; det står i grunn mellom dem som mener at det er omtrent det samme som før og dem som mener det har vært en *reduksjon* i delegering fra politisk til administrativt nivå.

På spørsmål om vedkommende hadde opplevd økt delegering, nevnte tre informanter en sak med tilsettellesmyndighet:

Nei, egentlig ikke. De strammet til og med inn i forhold til tilsettingssaker som de skulle godkjenne, og utlysning av stillinger og annet skulle behandles politisk i formannskapet før utlysning (informant 2).

Delegering føler jeg de holder veldig igjen på, både på grunn av økonomi og på grunn av sakene vi står opp i. Formannskapet har tidligere gjort vedtak om at kommunen ikke kunne lyse ut stillinger uten at det måtte via formannskapet, med visse unntak (informant 4).

De har gjort noen vedtak, blant annet i formannskapet, hvor de har trukket inn litt makt til administrasjonen, blant annet i tilsettingssaker (informant 1).

Den *formelle* biten rundt delegering mellom kommunestyre og administrasjon blir også tatt opp:

Kommunestyret i nye Ålesund bestemte veldig tidlig å ha maksimal delegering, altså at det som kan delegeres til kommunedirektør, det skal delegeres. Sånn sett vedtok de tidlig et prinsipp om det (informant 6).

På oppfølgingsspørsmål våren 2022 ble temaet igjen tatt opp. Alle fire informantene var enig i fremstillingen om at tilsettelsessaken var på grunn av *mistillit* til administrasjonen:

I utgangspunktet var situasjonen på grunn av økonomi, men det var en grense inn mot at det kunne være mistillit til at administrasjonen selv kunne håndtere det (informant 5).

Ja, det var nok litt mistillit, men det har blitt endret nå som det har kommet en ny kommunedirektør (informant 1).

Administrasjonen har selv ikke et inntrykk av at de har en bevisst strategi når de skal forsøke å roe situasjonen i forbindelse med saker som involverer mistillit mellom kommunestyre og administrasjon:

Hva som er årsaken til at det blitt bedre kan man bare spekulere i, men det var en merkbar endring når det ble skiftet til ny kommunedirektør. Så spørres det hvor lang fredningstid kommunedirektøren får (informant 1).

Vi har nok ikke en konkret strategi, men jeg opplever at det går på at vi spiller med åpne kort, for eksempel i forbindelse i med møtet mandager klokka ni med ordfører og varaordfører (informant 4).

For ordens skyld tiltrådte den nye kommunedirektøren høsten 2021 og ikke på sammenslåingstidspunktet.

I situasjoner der det oppstår misnøye eller mistillit fra kommunestyrets side mot administrasjonen, går det hovedsakelig gjennom kommunedirektøren som er til stede i alle formannskaps- og kommunestyremøter. Dette er et spørsmål som dreier seg hvorvidt politikerne er bevisste på den formelle rollefordelingen mellom de to:

Det handler om tituleringen hans. Det handler ikke om person, men at han representerer organisasjonen (informant 4).

Det går stort sett via kommunedirektøren om politikere uttrykker misnøye med administrasjonen. Men dersom misnøyen gjelder mitt kommunalområde blir henvendelsen sluset til meg (informant 3).

Det kommer også frem andre endringer som informantene tar opp i ulike deler av intervjuet, uten at det nødvendigvis er på direkte spørsmål fra intervjuerens side. Det ene handler i stor grad om dynamikken innad i kommunestyret; og det er relatert til *geografisk fragmentering* i kommunestyret. Etter sammenslåingen er det flere som peker på at det økte antallet representanter, og at man nå kan bli valgt fra fire andre kommuner (nå kommunedeler), har endret dynamikken dem imellom. Det handler om at det blir en tankegang blant enkelte politikere om at de representerer nærmiljøet og ikke hele kommunen. Det er også et inntrykk av at denne typen fragmentering har økt, også *innad* i partiene.

I tillegg er det enkelte som mener det kan være vanskeligere å oppnå flertall når antallet partiet øker i kommunestyret, samt at flertallskoalisjonen er skjør:

Flertallet kan sprike veldig i ulike saker. Og posisjonen har et veldig lite flertall, så det skal ikke så mange utbrytere til for å vippe posisjonens flertall til å bli et mindretall. Og det skjedde i enkelte saker (informant 2).

På spørsmål om det har blitt vanskeligere å oppnå flertall etter sammenslåingen:

Ja, og de har sine prinsipp saker, og hvis en ikke evner av og til å gå litt på siden av det og bli enige om at «det går vi for i felleskap», så kan det være vanskelig (informant 3).

Og fordi det kan være vanskeligere å få flertall, har en ny praksis blitt hyppigere brukt:

Derfor tar de «time-out» av og til for å få et flertall. De tar en pause og så prøver de å samkjøre for å få flertall (informant 1).

Et annet poeng som fire av seks informanter tar opp er de nyopprettede *kommunedelsutvalgene*. Fra kommunens nettside er «[u]tvala både eit formelt og uformelt kontaktpunkt mellom innbyggjarane og kommunen sine andre folkevalte organ, og mellom innbyggjarane og kommunen» (Ålesund kommune, 2021). Kommunedsutvalgene blir nevnt i ulike sammenhenger, men felles for stort sett alle uttalelsene er at de har bidratt til at administrasjonen blir presset kapasitetsmessig. «Vi har elleve kommunedsutvalg, det genererer et stort behov for saker i seg selv» (informant 6), «kommunedelsutvalgene har mye spørsmål, slik at det blir mye press på administrasjonen» (informant 4) og

Hovedhensikten med kommunedsutvalg har vært å få innspill fra ulike deler av kommunen inn i saksbehandlingen, men jeg usikker på hvor hensiktsmessig det er i forhold til saksgang og ressursbruk (informant 5).

5.1.3 Andre oppfatninger fra administrasjonen

Under intervjuene fikk informantene også mulighet til å selv reflektere over andre konsekvenser av å ha Norges største kommunestyre, samt hvilke fordeler det kunne ha.

Økonomi var en viktig motivasjon for å redusere antall kommunestyrerepresentanter:

«fordelene er økonomiske i og med at vi har store økonomiske utfordringer for øyeblikket»

(informant 4) og *«det vil redusere politikergodtgjøringene, men også redusere administrative kostnader til å håndtere hele det store apparatet»* (informant 5).

I tillegg er flere bekymret for den endrede dynamikken og debatten i kommunestyret:

Jeg tror det hadde blitt mer interessant for politikerne. Saksinnholdet på kommunestyremøter er veldig bredt, så når det er 77 representanter vil noen komme til å falle vekk (informant 1).

Når det er så mange representanter er det sikkert mange som føler seg unyttige. Det kan være noen få som snakker og da er det noen som bare sitter og lytter. Og så merker jeg at det var et veldig klart skille mellom posisjon og opposisjon, og det tror jeg hengte sammen med at det var så mange representanter (informant 2).

Jeg tror også dynamikken i et møte blir bedre. Nå er det begrenset taletid fordi det er så mange (informant 4).

Et så stort kommunestyre med nesten 100 stykker i salen blir mye folk. Et kommunestyre skal være et kollegium, og det er for mange til å bli et lag (informant 6).

Andre fordeler dreier seg om at det oppleves vanskeligere for administrasjonen å ha et nært forhold og samarbeid med kommunestyret: «det er lettere å vite om 49 medlemmer føler seg informert, enn om 77 er det» (informant 4), og:

Avstanden mellom det politiske og administrasjonen kan fort bli stor jo flere de er. De er avhengige av å få gode saker og mulighet til dialog med administrasjonen for å ta de gode valgene for innbyggerne. Og jo større politisk er, jo tyngre kan det være (informant 3).

Det å skape en relasjon mellom administrasjon og politikere var veldig vanskelig med 77 representanter. Og mange politikere har ikke peiling på hva som skjer i administrasjon i en kommune, på hvilke arbeidsoppgaver man har og så videre (informant 2).

Hvordan administrasjonen tenker rundt sine egne mål og verdier sammenlignet med kommunestyrets mål og verdier kan også være nyttig for å vite mer om hvordan deres mål eventuelt divergerer. Dette var et spørsmål under vårintervjuet og dermed med fire informanter. Men resultatene drar i stort sett samme retning fra alle, nemlig at det formelt sett er enighet mellom deres mål og verdier, men at det eksisterer forskjeller i tilnærming, strategier og andre måter å tenke på:

I utgangspunktet har vi en felles forståelse med disse verdiene som ble vedtatt i nye Ålesund. I hovedsak er vi godt forankret i verdigrunnlaget både som politikere og administrasjon, men det er klart etterlevelsen kan ha vært litt forskjellig (informant 1).

Av prinsipp har man veldig like mål og strategier. Men når vi får konfliktsituasjoner med at vi må ha omstilling, og må kutte og redusere, så er det kanskje vanskelig å få til å løfte blikket og kutte for fremtiden. Det er utfordrende både for administrasjonen og politikere, men kanskje spesielt for politikerne. Jeg tror administrasjonen kan ha lettere for å ha oversikt over alle målsettingene, mens for politikerne kan det være utfordrende å ha den samme oversikten til enhver tid (informant 4).

Hvis man tenker rent teknisk i forhold strategi og handlingsplaner og i forhold til de rent faktiske verdidokumentene, så er det et og det samme. Men det er en ulik tilnærming til hvordan man skal komme dit, og det er noe som har preget spesielt de siste årene (informant 5).

Men motsetninger mellom administrasjon og kommunestyre oppleves litt forskjellig, og informantene trekker frem ulike momenter når de skal vurdere hvorvidt de eksisterer, og noen er tydelige på de er små eller ikke-eksisterende:

Den nye kommunen har gått inn i en dårligere økonomi enn det som var utgangspunktet. Jeg mener politikerne har stilt spørsmål til kommunen. I den forbindelse har det ikke vært så lett for kommunen og kommuneadministrasjonen å komme med, eller få gjennomslag for de tiltakene en mener kunne har vært med på å redusere underskuddet. Motsetninger mellom administrasjon handler også for så vidt om forskjellige politiske standpunkt om hva som er rett i å prioritere i ny kommune (informant 5).

Det var måten en uttalte seg på, og såpass spissede formuleringer at det egentlig ikke var bra i forholdet mellom administrasjon og politikk. Det var skarpe kommentarer som gjorde at jeg lurte på om de egentlig hadde lest sakene (informant 2).

Jeg kan med hånda på hjertet si at jeg har hatt et veldig godt samarbeid med dem som har vært komitéledere, og komiteen som helhet. Det har vært rom og stor takhøyde for at de får lov til å komme med sine synspunkt. De kan være harde i ordbruken, men jeg føler det er politikernes rolle å sette ting på spissen (informant 1).

Jeg opplever at en har en liten vei å gå, i forhold til å se hvor vi skal sammen. Vi opplever også at de ikke husker alt de har vedtatt og at vi må minne dem på at «det har vi hatt en sak oppe om før». Sånne ting skjer litt oftere (informant 4).

5.1.4 Andre forhold som kan forklare eventuelle endringer

Som forklart i andre deler av oppgaven, kan alle endringene som er identifisert være på grunn av andre årsaker, både som medvirkende eller eneste årsak.

Et åpenbart forhold som kan være en mulig årsak til endring i administrasjonen og i forholdet mellom kommunestyret og administrasjonen er *korona-pandemien*. Det er viktig å påpeke at dette intervjuet ble gjennomført i månedsskiftet oktober/november 2021, da de fleste smittevernsrestriksjoner var opphevet for første gang. Spørsmålene dreide seg om hvordan pandemien *fortsatt* preget deres arbeidsdager og -rutiner, og informantene sto relativt fritt til selv å vektlegge hvordan pandemien *hadde* rammet.

Det har påvirket i aller høyeste grad ved at det stort sett har vært Teams-møter. Det påvirker ordskiftet, og jeg merker det godt at da vi hadde det første fysiske møtet etter pandemien, så blir det en annen dynamikk i møtedeltagerne. Du får denne pausepraten, og hvis det er uenighet, så kan de bare ta en pause og snakke litt sammen (informant 1).

Vi kunne ikke ha den arbeidsformen som man hadde tenkt vi kunne ha når vi skulle bygge ny kommune. Vi hadde ikke startet arbeidet ordentlig med å bygge kultur og jobbe oss sammen. Det betydde også noe i praksis med å bryte ned motsetninger og manglende forståelse mellom kommunene. Og med digitale møter opplevde jeg også at enkeltpolitikere spisset formuleringene enda mer enn når de var fysisk til stede i salen. Jeg opplevde også ofte at det var manglende forståelse for den kjempejobben som måtte gjøres i pandemien (informant 2).

Det påvirker oss i form av ekstra arbeidsoppgaver som vi må utøve. Men nå er størsteparten av organisasjonen tilbake fra hjemmekontor, og man begynner å få en mer normal hverdag, men korona er fortsatt en del av hverdagen (informant 4).

Indirekte preger det nok oss fortsatt i og med at det var en stab som kom fra fem kommuner som ikke hadde jobbet sammen før pandemien, og så fikk vi hjemmekontor.

Så vi jobber med å bli et kollegium i den staben med folk som har jobbet nesten utelukkende på skjerm i halvannet år (informant 6).

Et annet forhold er den nye kommuneloven som potensielt kan ha endret mye *for alle*, uavhengig av det har vært endring i antall kommunestyrerepresentanter eller ikke. Informantene er ikke samstemte i hvordan de selv vil vektlegge introduksjonen av den nye kommuneloven, og mange er usikre i hvor stor grad den har hatt betydning for endringene, eller om den har hatt betydning overhodet:

Den nye kommuneloven klargjorde egentlig ikke så mye. Politikerne skulle nok hatt en langt større og bredere diskusjon om hva den nye kommuneloven innebar i praksis, og den diskusjonen hadde en for så vidt aldri (informant 2).

Jeg er usikker på hvilken rolle kommuneloven har spilt i forhold til det. Men det har gjort ansvaret tydeligere; at organiseringen er en del av det som kommunedirektøren har et ansvar for (informant 5).

Det er vanskelig å svare på om den har bidratt til å klargjøre. Men den er tydelig på skillet mellom politikk og administrasjon, og de har blitt nødt til å ta en runde med bevisstgjøring på skillet og hva det betyr. Vi har måttet reflektere litt rundt det og har hatt flere diskusjoner på det (informant 6).

Kommuneloven har vært viktig, og har vært omtalt i forbindelse med at vi får ny kommunedirektør. Vi har vært bevisste på det i starten. Den forteller om rollen som administrasjonen har, og det som det politiske har (informant 1).

Et tredje mulig forhold som kan være forklaringsfaktor til endringen er den ferske organisasjonen etter sammenslåingen 1. januar 2020. Som diskutert, kan det etter en stor organisatorisk endring være tenkelig at det følger en periode der det trengs mer tid for å forvise seg om at de eventuelle endringene ikke er midlertidige, men permanente. Informantene ble spurt om hvorvidt de følte «ting hadde fått satt seg». Hovedinntrykket fra dem var at det fortsatt var mye å gå på, men at det var mulig å se en begynnende retning.

Jeg tenker at vi har et godt stykke å gå fortsatt. Nå skal vi inn i en ny omorganisering som også vil gjøre det vanskeligere å få satt seg på en stund. Vi gikk inn i en ny kommune med et godt utgangspunkt og forarbeid, men vi har fortsatt en god del å gå på i forbindelse med hva den nye måten å jobbe sammen på skal være (informant 5).

Vi er langt på nær ferdig. Vi er ett og et halvt år inn, og det er kort tid i en så tung organisasjon. Så i et fireårsperspektiv tenker jeg vi har staket ut retningen og ser den røde tråden (informant 3).

Flere informanter trakk inn den nære sammenhengen mellom sammenslåingen og pandemien:

Det er klart at mye har satt seg, men likevel har det ikke satt seg. Du får ikke den kontakten med folk, du sitter der med 120 personer på Teams, så er det nesten ingen som sier noe. Vi hadde ikke fått møtt folk ansikt til ansikt og diskutert gjennom hvordan vi skal jobbe for å lykkes med det viktige i den nye kommunen (informant 2).

En god del har befestet seg; ordinær drift og lignende er på plass, men ofte så er ikke system og løsninger på plass ennå. Det har vært en utfordrende bit i forhold til å fungere. Så jeg føler vi er forsinket med å kjøre oss sammen, mye på grunn av pandemi og hjemmekontor. Jeg tror man har kommet langt innenfor enkeltområder, men som fellesskap har vi en del å gå på (informant 4).

Jeg tror vi er et godt stykke unna en normalsituasjon, vi har egentlig ikke hatt en normalsituasjon på flere år på grunn av prosjektperioden som varte i to år før 1. januar 2020. Så har kommunereformen hatt en pukkelkostnad med en formidabel ressursbruk man får rett etter en sammenslåing, med en pandemi i tillegg (informant 6).

5.2 Administrasjonens indre

5.2.1 Nye arbeidsoppgaver

Administrasjonen får fra tid til annen oppgaver som ikke passer inn med de arbeidsoppgavene de er vant med. Av disse er det også vanlig at de er sektoroverskridende og krever koordinering mellom kommunalområder. Når de mottar slike oppgaver, viser informantene at de har fremgangsmåter også for slike tilfeller. Det å hente inn riktig kompetanse og samle relevant informasjon er viktig:

Det vi gjør er å søke mer informasjon hos eksterne aktører, vi må skaffe oss oversikt over hva vi har av kapasitet, hva vi har av kompetanse, og i neste omgang legge frem

en sak for formannskapet. Og da må vi prioritere hva som er viktigst og bygge derfra (informant 1).

Jeg ser hva slags kompetanseområde denne saken dreier seg om, og så må man bruke organisasjonen sin hvis man ikke sitter med den kompetansen selv og kan svare ut i saken. Og det er ikke sikkert saken skal ligge til meg heller, det er mulig det er andre som bør ha det, og da avleverer man eventuelt saken i sin helhet (informant 3).

I utgangspunktet vil det være vurderinger i forhold til om vi hatt noen tilsvarende saker tidligere, for vi er opptatt av at vi som administrasjon skal ha en lik behandling i samme typer saker. Men det kan handle om avklaringer med ulike organisasjoner vi må sjekke ut. Og så vil det være vurderinger om vi skal gjøre et vedtak, om vi har fullmakt til å gjøre det ene eller andre (informant 5).

Informantene, som alle var ansatt i Ålesund kommune før sammenslåingen i 2020 (gamle Ålesund), opplever at mange av arbeidsmetodene som ble benyttet før, også kan benyttes nå, men at det gjerne vil være enkelte tilpasninger når de har saker som omhandler et sted som falt under en av de fire andre gamle kommunene:

Vi gjør kanskje litt mer forundersøkelser. Jeg kan den delen for gamle Ålesund, men det kan være nytt for de gamle kommunedelene, så da må vi kanskje sjekke hva som er riktig tilnærming der (informant 4).

Jeg har brukt samme arbeidsmetodikk som i gamle Ålesund, men det er ikke alltid det passer. For eksempel hadde vi nylig en sak om [anonymisert] i en av de gamle kommunene, og der brukte vi de samme metodene som i gamle Ålesund, men da fikk vi saken tilbake fordi politikerne ønsket mer opplysninger, mer utredning om økonomi og så videre (informant 1).

Mange nye ansatte i Ålesund Rådhus kan tenkes å skape utfordringer for hvordan man tilnærmer seg saker i nye Ålesund kommune, som diskutert i teori-kapittelet. Derfor ble informantene bedt om å reflektere om de opplever, eller har opplevd, at ansatte fra ulike kommunedeler har ulik *tilnærming til problemstillinger*. Deres hovedinntrykk er litt blandet, noen mener det har vært en god harmonisering i forkant som har løst eventuell oppstartsproblemer, mens andre identifiserer at det fortsatt eksisterer forskjeller:

Der føler jeg vi har harmonisert. Det var et utgangspunkt at vi skulle ta med det beste fra de gamle kommunene, og det har vi prøvd på beste måte å gjøre slik at vi har med

oss ideer og rutiner fra alle fem kommunene. Men det har blitt noe diskusjon om hvem som har den beste praksisen av kommunene (informant 1).

Det som er mest tydelig er at mindre kommuner har kortere veier til en del ting. Det er litt lengre veier inn i nye Ålesund, sånn som det var i den gamle kommunen. Og det som er tydelig er at gamle Ålesund har mer spesialister på en del områder, med mer rendyrkede funksjoner, mens de mindre kommunene hadde flere generalister, altså at de kunne sitte med litt forskjellige oppgaver (informant 3).

For å utligne forskjeller har det vært gjennomført tiltak for å forsøke å skape en felles kultur- og organisasjonsforståelse. Blant annet har prosessen med å lage verdiplakat for nye Ålesund vært en prioritert sak på denne fronten. De hadde «*et stort opplegg i ei arbeidsgruppe internt med politikerne*» og «*avstemning på intranett*» (informant 4). Verdiene i verdiplakaten er «*Open, Engasjert og Modig*» (Ålesund kommune, 2020). Én av informantene legger særlig vekt på førstnevnte («*...ikke minst dette med åpenhet*» (informant 1)). Det har også vært gjennomført ulike «*arbeidsgrupper, til dels med formelt mandat, og andre ganger med mer ad-hoc-jobbing*» (informant 3), samt «*nettverkssamlinger, der vi har bygd felles kultur, for eksempel gjennom kompetansebygging*». Vedkommende mente «*dette var kanskje var et av de områdene vi har lykkes best på i forhold til å samle kommunen*» (informant 1).

Forberedelsesarbeidet i perioden før sammenslåingen blir også nevnt som viktig: «*vi begynte allerede i 2018/2019 med å sette sammen arbeidsgruppe og lage retningslinjer for den nye kommunen*» (informant 5). Samtidig har noen hatt «*egne felles ledermøter både før og etter*» (informant 5).

5.2.2 Identiteter innad i administrasjonen

Identitet kan eksistere på både individuelt nivå og gruppenivå. Når ansatte fra ulike organisasjoner skal samles i én organisasjon kan det tenkes at det oppstår kulturkonflikt. På spørsmål om identiteten og organisasjonskulturen fra de ansatte fra Haram, Skodje, Ørskog og Sandøy har samsvart med gamle Ålesunds identitet, er informantenes inntrykk at det ikke har vært fullstendig samsvar fra første øyeblikk. Det er tydelig at forskjellene fremdeles eksisterer, men at de har blitt mindre over tid:

Tankegangen er ofte veldig lik i og med at de er offentlige, men så kan rutinene og tradisjonene ha vært annerledes. Og både rutiner og tradisjon har med kultur å gjøre.

Det at noen har blitt forflyttet til Rådhuset igjen gjør at man kanskje beholder tradisjoner som har vært her i stedet for å lete etter nye tradisjoner. Tradisjonene har vært litt etasjebasert, og fordi det har vært et hektisk år har vi ikke lagd nye tradisjoner (informant 4).

Det går nok på dette med kortere veier i organisasjoner, og dette med generalisten i små kommuner og spesialister i store. Så kompetansesammensetningen har vært litt ulik (informant 3).

Geografiske identiteter, eller lokalidentiteter, kan også bli mer synlig ved en sammenslåingsprosess. Hovedinntrykket er at de trer frem i noen grad:

I staben har det ikke vært noe problem, men vi har ikke klart å bygge den identiteten i virksomhetsleddet vår. Vi har nesten 40 virksomhetsledere, og på det nivået har vi ikke klart å skape den fellesforståelsen som vi skulle ønske. Dette har blitt forsterket i forbindelse med «Haram ut av Ålesund». Der merker vi at virksomhetsledere har en sterkere identitet til den gamle kommunen enn de har til den nye (informant 1).

Vi ser at vi må lage lokale tilpasninger på en del ting. Fordi når vi lager rutiner som passer godt midt i Ålesund sentrum, kan vi få innspill på at «det går ikke her». Og når du skal bygge system i en så stor kommune må du tenke annerledes. Det er forskjell på en kommune på 50 000 og 1000 innbyggere, og man må tenke annerledes for å komme frem til det samme ønskede resultatet (informant 3).

Jeg opplever at fleste forholder seg nøytrale, men at det er enkelte som har sterkere meninger enn andre. Det er mye tanker og meninger om hvordan ting skal være og det tror jeg handler om tilhørighet og ikke nødvendigvis om jobben (informant 4).

Umiddelbart etter sammenslåingen 1. januar 2020 (fra desember 2019 til januar 2020) opplever ikke informantene at det var veldig stor endring umiddelbart. Endringene som har kommet har vært mer inkrementelle enn plutselige. Endringen som skjedde 1. januar 2020 opplevdes mer formell enn omveltende for organisasjonen, og noen mener det er på grunn av god forberedelse i forkant av sammenslåingsprosessen:

Det var et markert skille med praktiske ting som hvilket system vi skal bruke, nye ledere å forholde til og så videre. Men vi var egentlig ganske samkjørte i forkant, så det ble ikke en veldig stor overgang (informant 5).

Vi hadde allerede gjort et stort forberedelsesarbeid der vi hadde innlemmet alle ansatte fra alle kommunene ett år i forveien, så da vi kom til 1. januar var vi i grunn allerede i gang (informant 1).

Det var mye som ikke var harmonisert, men den umiddelbare endringen var faktisk at det var en helt ny organisasjon; de aller fleste fikk nye ledere både på toppnivå og nedover i organisasjonen. En så at det var et stort behov for å harmonisere tjenestene til innbyggerne, og arbeidsplattformer og så videre måtte jobbes videre med (informant 3).

Informantene fikk også mulighet til å reflektere over hvorvidt de selv mente det hadde skjedd en videreføring av gamle Ålesunds identitet, eller om det hadde blitt skapt en ny fellesidentitet. På dette spørsmålet er de opptatt av å presisere at det hele tiden har vært et poeng å skape noe nytt. Videre er informantene uenige på om de har kommet dit ennå («*det har blitt en ny, for eksempel kommer den nye ledergruppa fra forskjellige kommuner*» (informant 5)), men de fleste mener de ennå ikke er mål: «*vi er i ferd med å gjøre det, men har ikke greid å skape den identiteten ennå*» (informant 1). Og:

Jeg mener det har blitt skapt en ny en, men den er nok litt udefinerbar. Vi hadde nok noen visjoner i starten om at vi skulle bli store og bærekraftige, men så skulle vi omstille, kutte og redusere. Så den nye kommunen i 2022 er nok annerledes enn den vi sa vi skulle være i 2020. Mye av hvem vi skal være er definert av økonomi, og det er ikke veldig kulturbyggende (informant 4).

5.2.3 Rutiner og fremgangsmåter

Rutiner og fremgangsmåter står sentralt i teori-kapittelet og kan være rutiner, prosedyrer, konvensjoner og så videre. Hva en ansatt legger i «rutiner» kan være ulikt. Ettersom rutiner er såpass sentralt i enhver organisasjon, har det i dette delkapittelet vært vanskelig å skille dem fullstendig i en egen del av kapittelet. Rutiner har derfor også vært nevnt der hvor «nye arbeidsoppgaver» eller «identitet» har vært hovedfokus.

Nedskrivning av regler som tidligere bare var betraktet som uformelle normer kan være et tegn på endring innad i organisasjonen. Alle de fire deltagende informantene på vårintervjuet var enige om at det hadde vært nødvendig med en tydeliggjøring av rutiner etter sammenslåingen («*vi har litt flere regler, og vi har skriftliggjort litt mer*» (informant 1)).

Inntrykket er likevel at rutinene har forblitt stort sett de samme for gamle Ålesund, mens de nye har fått mer tydeliggjøring:

For gamle Ålesund så er det nok ikke stor forskjell i forhold til regelverk, og omfanget har vært det samme. Mens de mindre kommunene har i stor grad opplevd å få rutinebeskrivelser og regelverk som de kanskje ikke har hatt behov for i like stor grad (informant 5).

En del har nok gjort det, vi har hvert fall gjort det selv. Det handler om at når en organisasjon vokser så stort må man ha bedre rutiner. Hvis ikke vil ting flyte ut. Og når man har forskjellige kulturer må man tydeliggjøre, men det kan også bety forbedring (informant 4).

Inntrykket om at rutinene stort sett har blitt videreført blir bekreftet av noen informanter:

På vårt felt har det stort sett blitt videreført. Vi har hatt gjenbruk av de rutinene og systemene som vi hadde fra før (informant 5).

I hovedsak har det blitt videreført, men vi har, for å understreke, forsøkt å ta med det beste fra den enkelte kommune. Slik at man ser veldig mye av det som var i de gamle kommunene, men med noen justeringer. Vi har plukket opp det som er bra (informant 1).

Andre mener derimot at det har skjedd en endring:

Jeg opplever endring fordi det har blitt annerledes politisk organisering med blant annet kommunedelsutvalg og komiteer som har blitt endret. Fordi det er så mange kommunedelsutvalg har administrasjonen måttet endre måten vi følger opp (informant 4).

Når det kommer til kommunestyrets ønske om å endre måten administrasjonen jobber på, rent praktisk, er det et inntrykk at de har vært aktive med å *legge føringer* og satt retning, men at det i stor grad likevel har vært opp til administrasjonen å beslutte hvordan det i praksis skal være:

Jeg tror kommunestyret har hatt en generell tilnærming til at en skal finne frem til nye måter å jobbe på, men uten å ha klare formeninger om hva det egentlig vil innebære (informant 5).

Når vi har lagt frem saker som er retningslinjer eller vedtekter, så har kommunestyret vært aktive og kommet med endringsforslag (informant 1).

Kommunestyret har gitt retningen, og så er det opp til administrasjonen om hvordan ting skal være i praksis (informant 3).

6 Analyse

I dette kapitlet vil empirien som ble presentert i det foregående kapitlet bli analysert i lys av oppgavens problemstilling og teoretiske innfallsvinkler. Det er imidlertid viktig å være åpen om at grunnet flere sammenfallende hendelser i perioden rundt sammenslåingen, kan det i noen tilfeller være krevende å skille mellom hvilke faktorer som har forårsaket de eventuelle endringene. Dette vil også være en viktig del av drøftingen i dette kapitlet.

Ettersom denne oppgaven har to konkurrerende teoretiske perspektiver med hver sin antagelse, vil jeg innledningsvis analysere funnene i lys av hver sin teori, først prinsippal-agent-teori, og deretter normativ institusjonalisme. Mot slutten av kapitlet vil jeg oppsummere de viktigste funnene og vurdere antagelsene mot hverandre før jeg i siste del vil komme med noen forslag til videre studier.

6.1 Politisk fragmentering fra et prinsippal-agent-perspektiv

Opgavens første antagelse som ble presentert gjennom et prinsippal-agent-teoretisk-perspektiv er at «politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen forfølger sine egeninteresser i større grad» og er knyttet til oppgavens overordnede problemstilling: «hva er konsekvensene for kommuneadministrasjonen når den politiske fragmenteringen i kommunestyret øker?». Etter seks intervjuer høsten 2021 og fire oppfølgingsintervjuer våren 2022 av medlemmer av kommunedirektørens ledergruppe i Ålesund kommune, er målet å teste ut antagelsen. Og for ordens skyld, så er det enkelte overlappinger mellom komponentene (dette gjelder også delkapittel 6.2), slik som i empiri-kapitlet. Dette delkapitlet er strukturert etter de siste tre komponentene av teorien som ble drøftet i teori-kapitlet: informasjonsasymmetri, opportuniste og måldivergens.

6.1.1 Informasjonsasymmetri

Ser vi tilbake til teori-kapitlet, er informasjonsasymmetri et svært sentralt element innenfor prinsippal-agent-teori, og innebærer at agenten innehar mer informasjon enn prinsippalen på grunn av dens utøvende rolle, og potensielt kan benytte informasjonen på bekostning av prinsippalen (Delreux & Adreianensen, 2017; Laffont & Martimort, 2002). Antagelsene fra

teorien er altså at kommuneadministrasjonen vil ha mye mer informasjon enn kommunestyret fordi de har en annerledes rolle – det er administrasjonen som setter kommunestyrets politikk ut i livet, og det er administrasjonen som har faste ansatte med relevant utdanning og erfaring. I tillegg er det administrasjonen som utreder saker *for* kommunestyret slik at de på den måten har mye *makt* over hva som skal sendes videre til politikerne. Niskanen (1971) legger det viktigste teoretiske grunnlaget for prinsippal-agent-delen i dette kapittelet, og hans antagelse er at byråkratiet (administrasjonen) vil opptre på en budsjett- og nytte-maksimerende måte overfor politikerne; sett i lys av denne komponenten vil altså administrasjonen tilstrebe et informasjonsovertak, for at de i etterkant kan benytte det *mot* kommunestyret for å oppnå sine egeninteresser.

Det er mye som tyder på at forholdet mellom kommunestyret og administrasjonen i Ålesund kommunen er preget av informasjonasymmetri. Kanskje den aller tydeligste indikasjonen på dette er én av informantenes uttalelse om at kommunestyret har vanskelig for å se helheten (når det skal omstilles i kommunen), mens administrasjonen ofte har større grad av oversikt over målsettingene. Dersom administrasjonen ser på seg selv som den som skal rettlede politikerne, kan dette høres ut som et rollebytte. Som prinsippal skal kommunestyret i prinsippet være den overordnede part, mens administrasjonen, som agent, skal være den underordnede part. Tankegangen som informanten beskriver er en *vending* av forholdet, nemlig at agenten tar en fremtredende posisjon overfor prinsippalen.

Det samme er tilfellet når én av informantene opplever at administrasjonen oftere må påminne kommunestyret om saker de har hatt opp tidligere. Men det er en mulighet for at dette ikke er på grunn av økt politisk fragmentering, men på grunn av et nytt kommunestyre etter valget i 2019. Det er derfor mulig at dette også har vært tilfelle etter andre valg der det ikke har skjedd en økt politisk fragmentering. Grunnet manglende data på dette spørsmålet kan ikke dette besvares på en tilfredsstillende måte, men det likevel et relevant poeng, og til støtte for den underliggende antagelsen fra prinsippal-agent-teori om at agenten som regel har mer kunnskap og informasjon enn prinsippalen.

Administrasjonen har opplevd frustrasjon med den økte politiske fragmenteringen og økningen i antall representanter i kommunestyret; to av informantene forteller om vanskelighetene med å skape et nært forhold til kommunestyret når antall representanter øker. Dette kan selvsagt også ha vært forårsaket av pandemien, og vanskelighetene med å skape relasjoner gjennom digitale møter eller fordi det har kommet et nytt kommunestyre

uavhengig av politisk fragmentering, men informantene mener antall representanter også spiller en viktig rolle. Én av informantene mener det er tyngre å skape en god dialog med kommunestyret når de er så mange, og knytter dette opp mot kunnskaps- og erfaringsforskjellene mellom de ansatte i administrasjonen og politikerne i kommunestyret. Forskjellen i kompetanse gjennom utdanning og erfaring blir ofte synlig, påpeker enkelte, og dette er et tydelig tegn på at det eksisterer et gap med informasjon mellom dem.

For å oppsummere; teorien forteller om at informasjonsasymmetrien er ønsket fra administrasjonens side ettersom de har sine egeninteresser som de ønsker å oppnå. Siste del av antagelsen («ønsker å oppnå») handler imidlertid om *opportunisme* (neste komponent). Det er nemlig mulig at det eksisterer informasjonsasymmetri *uten* at opportunismen er til stede. Dette vil i så fall være i motsetning til Niskanens (1971) antagelser. Men når det gjelder informasjonsasymmetri *i seg selv* mellom aktørene er det sterke bevis for at det er til stede i forholdet mellom Ålesund kommunestyre og administrasjon.

6.1.2 Opportunisme

Opportunisme fra agentens side er også sentralt i en prinsipal-agent-tankegang, og dreier seg om at agenten ønsker å utnytte sine fordeler (deriblant informasjonsasymmetri) for å oppnå sine egeninteresser. Dette er sentralt i Niskanens (1971) antagelser som også ble beskrevet under forrige komponent. I teori-kapittelet blir det også vist til økonomen Gordon Tullock som hevder opportunisme fra agentens side vil være til stede selv om agenten inntar et «altruistisk» motiv (1965). Det må altså ikke ligge et økonomisk-kalkulerende motiv bak for at agenten (administrasjonen) skal opptre opportunistisk ifølge Tullock, men utfallet skal være det samme.

På dette punktet er ikke resultatene like klare som under informasjonsasymmetri. Noe av det som taler *mot* at kommuneadministrasjonen opptre opportunistisk overfor kommunestyret er kapasitetsproblematikken. Blant annet har etableringen av kommunedelsutvalg ført til stort arbeidspress på administrasjonen, og flere av informantene er kritiske til ressursbruken i forbindelse med disse. Når kapasiteten blir begrenset på denne måten, krever dette prioritering av obligatoriske arbeidsoppgaver som kunne ha blitt brukt på å sikre større grad av administrativ autonomi. Kommunedelsutvalgene har generert mange saker og mye spørsmål til administrasjonen, som derfor reduserer administrasjonens slakk. Samtidig er det en veldig svak kobling mellom kommunestyret og kommunedelsutvalgene ved at de

politikerne som er medlemmer i liten grad også er kommunestyrerepresentanter. Dette kan potensielt skape en mulighet for mindre ansvarlighet fra kommunedelsutvalgene.

Det pressede kapasiteten er også tydelig når det kommer til *antallet saker* til administrasjonen som har økt betraktelig, men her er det nok ikke riktig å koble dette direkte til politisk fragmentering ettersom det har vært nødvendig å vedta regler, retningslinjer, avtaler og annet på grunn av den nye organisasjonen etter sammenslåingen.

Et annet eksempel er den ekstraordinære økonomiske situasjonen til kommunen som har ført til et særlig fokus på reduksjon av kostnader. Administrasjonens ansatte har først og fremst opplevd at dette har gått ut over egne, ikke-tjenesteytende funksjoner. Sannsynligvis er dette det tydeligste beviset for at politikernes bevissthet om slakk-problematikken har vært svært fremtredende.

Kommunestyret har vist stor skepsis til administrasjonens evne til selv å kunne håndtere den økonomiske situasjonen i kommunen, og det er også tegn til at kommunestyret opptrer mer aktivistisk overfor administrasjonen. Politikerne holder seg imidlertid innenfor de formelle rammene, og det er ikke tegn til at uformell påvirkning av administrasjonen har vært fremtredende, selv om det var en enkelthendelse i forbindelse med kommunedelingsaken våren 2022 der en politiker før fremleggelse av innstilling selv nådde ut til kommunedirektøren (kommunestyremøtet 17. mars 2022). Men den politiske fragmenteringen kan dermed ha bidratt til å skape en redusert autonomi for administrasjonen. I teori-kapittelet diskuterer jeg også tilsyn mot agenten og «moral hazard», og hvordan for mye av det kan føre med seg negative konsekvenser ved at agenten kan ta ytterligere risiko hvis det er tilfelle (Rowell & Connelly, 2012). I sakene med mistillit mot administrasjonen og den påfølgende aktivismen fra kommunestyret kan det derfor ha motsatt av ønsket effekt, selv om ikke dette spesifikt er oppgavens objektive å svare på.

Et annet poeng som går i retning av at det ikke er særlige tegn på opportuniste i forholdet mellom kommunestyret og administrasjon er spørsmålet om det har vært vagere vedtak grunnet den politiske fragmenteringen. De fleste informantene mente de ikke hadde opplevd særlige endringer selv om noen hadde sett det i enkelte saker. Men selv der de *hadde* opplevd vage vedtak som gav rom for tolkning, *valgte administrasjonen å be om møte med formannskapet for å oppklare*. Hvis administrasjonen hadde opptrådt opportunistisk etter teorien, ville de *ikke* ha tatt opp saken med politikere, men heller benyttet dette som en mulighet til å handle etter sin egeninteresse.

Oppsummert er det ikke sterke bevis for at Niskanens (1971) og Tullocks (1965) antagelser om byråkratiets opportunisme er riktig i denne case-studien. Det er heller bevis på det motsatte, at administrasjonen har blitt presset kapasitetsmessig slik at forfølgelsen av egeninteresser ikke har hatt gode vilkår. Kommunestyret har opptrådt aktivistisk i en del saker, noe som har begrenset administrasjonens handlingsrom.

6.1.3 Måldivergens

En siste komponent fra prinsipal-agent-perspektivet handler om at de to partene har ulike mål. De to foregående komponentene ville ikke gitt mening uten måldivergens; det er vanskelig å være opportunistisk overfor prinsipalen dersom man har like mål. I denne sammenhengen menes at det hovedsakelig at det er divergens mellom agenten og prinsipalen, jamfør Niskanens (1971) antagelser om et byråkrati som ønsker å oppfylle sine egeninteresser overfor prinsipalen; den andre betydningen kunne ha vært at det eksisterer uklare mål fra agentens (kommunestyrets) side – altså målklarhet. Begge betydningene er inkludert i denne gjennomgangen, selv om førstnevnte er viet mer plass.

Et ganske tydelig funn er at informantene selv opplever at målene og verdiene som er nedskrevet i formelle rammer, deles av både kommunestyret og administrasjonen. Men de opplever likevel at det eksisterer ulikheter i hvordan disse målene skal bli nådd. På denne måten er det ikke snakk om måldivergens rent formelt, men at fremgangsmåtene og strategiene er ulike. Og dette kan ha bidratt til å øke kommunestyrets mistillit mot administrasjonen over de siste årene.

Et annet funn som er delvis knyttet mot måldivergens er kommunestyrets økte *geografiske* fragmentering. Der administrasjonen (i det minste på ledernivå) opptrer på en mer samlet måte for hele kommunen, har kommunestyret blitt mer geografisk fragmentert ved at politikere fra ulike kommunedeler selv føler de har et mandat fra sin kommunedel til å være representanter for dem spesielt, og ikke for hele kommunen under ett. Dette har også vært tilfelle innad i partigruppene, der det har blitt sett flere tilfeller der stemmegivningen splittes etter geografiske skillelinjer, og ikke kun politisk-ideologiske skillelinjer. Konsekvensen med økt geografisk fragmentering er det skapes en manglende forutsigbarhet for *både* kommunestyret og administrasjonen. Når det i tillegg eksisterer kun et lite posisjonelt flertall, krever det få utbrytere for å vippe posisjonens flertall til å bli et mindretall. Men det er likevel ikke tegn til at dette er til særlig støtte for oppgavens første antagelse om at administrasjonen

forfølger egeninteressene i større grad. Dette bidrar til å komplisere fragmenteringen som ligger *til grunn* for oppgaven, nemlig politisk fragmentering som målt ved Laakso & Taageperas (1979) ENPP. Dette målet er ganske endimensjonalt i og med at det fokuserer på antall *partier*, og deres relative styrke basert på størrelse. Ved introduksjon av geografisk fragmentering i en lokalpolitisk sammenheng blir dette målet mindre treffende for de aktuelle dynamikkene i dette caset.

Som nevnt over har det blitt en mer økonomisk presset situasjon for kommunen som har ført til at kommunestyret har blitt svært skeptiske til administrative bevilgninger. Dette er informantene stort sett uenige i, da det kreves et visst økonomisk nivå for å kunne utrede saker på forsvarlig måte. Denne tydelige uenigheten rundt økonomiske spørsmål kan tolkes som uttrykk for «måldivergens», da administrasjonens mål om å saksbehandle eller utrede blir svekket av de stadige kuttene de opplever.

I teori-kapittelet blir det også drøftet omkring målklarhet, og at det kan være en svakhet for prinsipalen dersom prinsipalen (kommunestyret) selv ikke har klare mål å styre etter. Som det også ble nevnt, ligger det i *politikkenes rolle* å ha meningsbrytning gjennom det som kan sees på som «konflikt». Én av informantene har et interessant syn på kommunestyret og mener økningen i antall representanter gjør det vanskelig for dem å «bli et lag», og at kommunestyret skal være et kollegium. Selv om ikke dette synet ble undersøkt nærmere hos de andre informantene kan jeg ikke konkludere om dette deles av de øvrige, men det er likevel et interessant syn på et kommunestyre. Økningen av antall representanter eller den politiske fragmenteringen kan dermed føre til (etter informantens syn) at kommunestyrets «felles stemme» blir svekket.

Oppsummert, hvis vi tar utgangspunkt i Niskanens (1971) underliggende måldivergens som bakgrunn for administrasjonens påfølgende opportuniste, så viser funnene at forskjeller eksisterer hovedsakelig på fremgangsmåte. Når det gjelder de overordnede *målene* er inntrykket at det heller er *enighet* om disse. Dette er imidlertid ikke entydig ved alle aspekter, men det ingen særlig sterke bevis for å kunne bruke caset som en fullverdig bekreftelse på denne delen av teorien heller. Det viktigste fra denne komponenten er likevel funnet om geografisk fragmentering som kan være en ytterligere kompliserende faktor når man skal vurdere konsekvenser for forholdet mellom kommunestyre og administrasjon. Dette viser svakheten ved Laakso & Taageperas (1979) mål. Et mål som tar hensyn til begge dimensjonene kan være et objektiv å utvikle i fremtiden.

6.1.4 Andre forhold som kan forklare eventuelle endringer

Som diskutert tidligere, kan det være krevende å skille mellom hvilke faktorer som leder til hvilke utfall; og som kjent er korrelasjon ikke det samme som kausalitet (diskusjonen i dette delkapittelet er en videreføring av den interne validitets-diskusjonen fra metode og forskningsdesign-kapittelet). Selv om den politiske fragmenteringen sammenfaller i tid med flere endringer i forholdet mellom kommunestyre og administrasjon, betyr ikke det nødvendigvis at *politisk fragmentering* har forårsaket det *alene* (eller i det hele tatt). I intervjuene ble flere mulige årsaker til endring undersøkt, deriblant koronapandemien, den fortsatt ferske nye organisasjonen og den nye kommuneloven. Av disse tre er det trolig kun den nye kommuneloven som trådte i kraft 1. januar 2020 som kan utelukkes. Ingen av informantene har en særlig opplevelse av at kommuneloven i seg selv har vært utslagsgivende for hvordan ting har fungert, selv om den har vært diskutert og tatt til orientering.

Når det kommer til pandemien og den nye organisasjonen etter sammenslåingen, er det vanskeligere å slå fast deres individuelle effekt, jamfør attribusjons-problemet som ble diskutert i metode og forskningsdesign-kapittelet. For å ta pandemien først, så har den forstyrret dynamikken mellom politikerne og administrasjonsansatte. Det er flere som peker på at det har vært krevende å skape et nært forhold når man har digitale møter. De digitale møtene har nok bidratt til at forholdet har blitt opplevd mer krevende og at formuleringene blir mer spissede. På denne måten har hverken politikere seg imellom, eller politikere og administrasjonsansatte fått mulighet til å bygge relasjoner, som igjen kan føre til forsterket aktivisme fra kommunestyret og mistillit. Dette kan hindre den uavhengige administrasjonen til å fungere på optimal måte, men også redusere muligheten til administrasjonen til å forfølge sine egeninteresser. Pandemien kan altså ha *redusert* administrasjonens handlingsrom og har forsterket inntrykket av et aktivistisk kommunestyre.

Det tredje forklaringen, en fortsatt fersk organisasjon etter den store sammenslåingen, har også hatt en del å si. Informantene er tydelige på at alle endringene som er identifisert også kan være på grunn av at organisasjonen ennå ikke har «satt seg». I og med at datainnsamlingen har vært gjennomført såpass nært etter sammenslåingen, er dette en tydelig svakhet. Trolig ville resultatene vært sterkere med en oppfølging om to-tre år og sammenlignet om endringene fortsatt var gjeldende. Men samtidig sier én informant at det ikke har vært en «normalsituasjon» på veldig lenge ettersom det har vært forberedelser før

sammenslåingen og deretter selve gjennomføringen av sammenslåingen. Hvis den ekstraordinære tilstanden vedvarer over tid, vil den ikke lenger være ekstraordinær, men utvikle seg til å bli en «ny normal». Men den har sannsynligvis ikke vedvart over lang nok tid til at det er riktig å avvise denne forklaringen.

En fjerde forklaring gjelder det selvsagte faktum at den økte politiske fragmenteringen hendte samtidig med at det var et *nytt kommunestyre*, uavhengig av den politiske fragmenteringen eller ikke. Kommunestyret velges hvert fjerde år, og selv uten sammenslåingen og økningen av kommunestyret vil nok administrasjonen ha opplevd noe endring fra et kommunestyre til et annet. Grunnen er at denne endringen skjer hvert fjerde år; hvert kommunestyre representerer en forandring fra det gamle ettersom flesteparten av kommunestyrerepresentantene ikke tar gjenvalg (i Norge tok 46,4 % (2015) og 47,8 % (2019) av politikerne gjenvalg til kommunestyret; Statistisk Sentralbyrå, 2020). Derfor; i lys av attribusjons-problematikken er dette nok en begrensning for den interne validiteten.

Under intervjuene var det også tydelig at det eksisterer en femte forklaring på endringene som har funnet sted, *den økonomiske situasjonen* til Ålesund kommune. Økonomien har vært en faktor som definitivt har vært utslagsgivende på flere områder. Den har uten tvil vært en drivende faktor for at kommunestyret har opptrådt mer aktivistisk. Den politiske fragmenteringen har trolig bidratt til å forsterke dette, men hvor mye at det som skyldes den økonomiske situasjonen kontra fragmenteringen er vanskelig å skille ut i denne undersøkelsen. Som diskutert under, vil det være en styrke å undersøke dette når kommunens økonomi har stabilisert seg på et senere tidspunkt.

6.1.5 Oppsummering prinsipal-agent-perspektivet

Denne oppgavens første antagelse er utledet av et prinsipal-agent-perspektiv og er at «politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen forfølger sine egeninteresser i større grad». Antagelsen er en del av oppgavens overordnede problemstilling «hva er konsekvensene for kommuneadministrasjonen når den politiske fragmenteringen i kommunestyret øker?». Over har jeg gjennomgått datamaterialet sett i lys av de teoretiske antagelsene, og målet for dette avsnittet er å oppsummere delkapittelet.

Det overordnede inntrykket etter å ha analysert datamaterialet fra de seks lederne i Ålesund kommuneadministrasjon er at **funnene ikke kan sies å underbygge de teoretiske antagelsene i særlig grad**. Og dette skal begrunnes i tre punkter:

For det første; de komponentene som har blitt presentert i delkapittelet (informasjonsasymmetri, opportuniste og måldivergens; fra van Thiel, 2017) henger sammen. Det betyr at prinsippal-agent-teorien ikke kan sies å fungere uten at alle disse er til stede. Således, selv om *deler* av disse er å finne i den innsamlede empirien, og til dels også noen ganske *sterke* funn, vil de på egen hånd ikke kunne sies å være bekreftende for en økonomisk-rasjonell, nyttemaksimerende prinsippal-agent-tankegang fra administrasjonens side.

For det andre; for å illustrere det første poenget vil jeg ta for meg informasjonsasymmetri og opportuniste. Funnene for førstnevnte viser at det er stor grad av asymmetri mellom kommunestyre og administrasjon. Administrasjonen har stort sett mer kompetanse enn kommunestyret. Men når det kommer til å *benytte* dette på en kalkulert måte (opportuniste) er det lite å spore. Funnene viser både at de ikke har hatt *mulighet* (aktivistisk kommunestyre og strukturer som har satt store kapasitetsmessige begrensninger for administrasjonen) og at de ikke har vist *vilje* til det når det har hatt mulighet (administrasjonen velger heller å få oppklart vage vedtak fremfor å benytte handlingsrommet «til egen nytte»).

For det tredje; den diskuterte måldivergensen er heller begrenset i tilfellet Ålesund kommunestyre og administrasjon. Det eksisterer uenigheter, og i noen tilfeller mistillit mellom dem, men som regel handler uenighetene om *middelet* for å nå målet, fremfor de overordnede målene i seg (som synes å være delt av både kommunestyret og administrasjonen).

Til slutt; Niskanens (1971) antagelse om at byråkratiet stadig søker budsjettmaksimering er ikke mulig å bekrefte i en lokalpolitisk sammenheng slik Ålesund kommune er. Trolig har den lokale naturen med større nærhet mellom politikere og administrasjonsansatte gjort at det ikke er mulig å overføre den økonomiske prinsippal-agent-tankegangen til en norsk kommune-kontekst. Dette burde imidlertid studeres videre i andre studier.

6.2 Politisk fragmentering fra et normativt institusjonelt perspektiv

Oppgavens andre antagelse ble presentert gjennom et perspektiv fra logikken om det passende, også kalt normativ institusjonalisme. Den er «politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen knytter seg sterkere til kjente rutiner og identitet». Denne antagelsen vil hovedsakelig benytte intervjudata fra fire intervjuer som ble gjennomført våren 2022, selv om noe data fra de seks intervjuene høsten 2021 også delvis vil benyttes. Dette delkapittelet er strukturert etter de tre utledede komponentene i passenhetslogikken: gjenkjenning, identitet og regler.

6.2.1 Gjenkjenning

Gjenkjenning, som den første komponenten i March & Olsens (1984; 1989) logikk om det passende, handler om de ansatte innenfor en institusjon, og hvordan de identifiserer tidligere handlingsanvisninger og fremgangsmåter når de mottar oppgaver som synes nye sammenlignet med det som er vanlig. Gjenkjenning handler om spørsmålet «hva slags situasjon er dette?» (ibid.), og ifølge teorien vil dette være en viktig kontinuitetsbærende faktor for en institusjon. Jo sterkere oppgaver løses gjennom en tidligere linse, desto mer institusjonalisert er administrasjonen. Dette er også styrken med denne komponenten; nemlig at den er svært operasjonaliserbar, altså at man ved å avdekke graden av gjenkjenning ved nye arbeidsoppgaver kan si mye om institusjonaliseringen i administrasjonen.

Slik det ble presentert i forrige kapittel, forteller informantene om at «mange av arbeidsmetodene som ble benyttet før, også kan benyttes nå, men at det gjerne vil være enkelte tilpasninger når de har saker som omhandler et sted som falt under én av de fire andre gamle kommunene». Det er nok en gang viktig å påpeke at informantene i denne oppgaven kun stammer fra gamle Ålesund kommune, og de vil ikke være i stand til å uttale seg på vegne av de andre ansatte og deres opplevelser av å jobbe i Ålesund. Men likevel, når de får nye arbeidsoppgaver som ikke er rutinebasert, og i tillegg omhandler en annen del av kommunen enn gamle Ålesund, behandler de dem som vanlig: samle relevant informasjon, hente inn riktig kompetanse og så videre. Grunnet flere metodologiske svakheter ved vårintervjuet (som diskutert i metode-kapittelet), er det krevende å skille ut hva den politiske fragmenteringen har forårsaket når det kommer til gjenkjenning, sammenlignet med andre faktorer, og som i forrige delkapittel vil en oppfølgingsstudie i etterkant styrke funnene. Men fra teori-kapittelet blir det antatt at politisk fragmentering kan føre til mer endrings-villighet

fra kommunestyret, som etter det institusjonelle perspektivet vil føre til at administrasjonen beskytter det kjente. Fra gjenkjennings-komponenten er det nok ikke mulig å fastslå dette, men det er i det minste tegn på at måten å tilnærme seg nye saker på ikke er særlig endret. Dette er basert på én av informantenes uttalelse om at stort den samme arbeidsmetodikken blir benyttet som i gamle Ålesund (og som de andre ikke gir motsatt inntrykk av, heller tvert imot).

Oppsummert er det mye som tyder på at March & Olsens (ibid.) del om gjenkjenning, altså at man innenfor institusjonen hovedsakelig tolker nye arbeidsoppgaver og trekk gjennom en linse av tidligere situasjoner. Informantene fra administrasjonen i Ålesund nevner ulike nyoppståtte situasjoner som har oppstått den siste tiden, men at de ved slike hendelser (som skjer fra tid annen) likevel har en viss rutine. Det er et inntrykk av at de har en rutine for de oppgavene som ikke er vanlig rutine (finne kompetanse, samle relevant informasjon og så videre), og at disse stort sett har blitt videreført fra gamle Ålesund kommunes administrasjon. Dette var ikke en svært sentral del av intervjuene, men av det tilgjengelige datamaterialet er det likevel bevis for at dette er riktig. Gjenkjenning er imidlertid bare én del av den normative institusjonalismen, men funnene er i det minste bekreftende i henhold til teorien.

6.2.2 Identitet

Identitet dreier seg rundt spørsmålet «hvem er jeg?» (ibid.), og blir beskrevet som en samspillprosess mellom begrensninger på makronivå og medlemmers atferd på mikronivå (Peter, 2019). Lægneid & Olsens (1978) vurdering er at de individuelle identitetene får en nedtonet plass i en institusjon og at man først og fremst tar for seg *institusjonens* mål og verdier som sine egne. Antagelsen som følger det normativt institusjonelle perspektivet er at institusjonen knytter seg sterkere til egen identitet ved politisk fragmentering, og dette vil bety at institusjonens verdier har blitt et mål i seg selv (Selznick, 1957). Etter teorien vil administrasjonen, ved ytre trusler, ønske å *forsvare* disse verdiene og dermed knytte seg sterkere til sin identitet.

Slik som med gjenkjenning, er det mye som bekrefter inntrykket av at det i det store og hele har skjedd en videreføring av gamle Ålesunds institusjonaliserte tenkemåter, selv om bildet ikke er fullstendig svart-hvitt her heller. Og i denne oppgaven er det *gamle Ålesund kommunes ansatte* som har blitt intervjuet, slik at de andres oppfatninger blir tolket gjennom disses opplevelser.

Identiteten fra de ansatte fra de andre kommunene blir, som antatt i teori-kapittelet, formet av den gamle kommunens identitet. Identitet er tross alt noe som blir værende med individer over tid. Likhetene består i en felles-offentlig tankegang og at administrasjonen eksisterer og opptrer på vegne av befolkningen og ikke som en uavhengig, løsrevet organisasjon på vegne av seg selv. Ulikhetene dreier seg om arbeidsoppgaver; i de små kommunene arbeidet ansatte med et bredt spekter av oppgaver (generalist-tankegang), mens Ålesund praktiserte en spesialist-tankegang der de ansatte i større grad var inndelt etter ulike fagområder. For enkelte ledere har dette vært krevende, og det er spesielt i diskusjoner forskjellene har blitt lagt merke til.

Flere av informantene *ønsker* likevel å gi inntrykk av at det har blitt skapt en ny identitet i administrasjonen, men andre uttalelser gir motstridende oppfatning totalt sett. På direkte spørsmål om identitet svares det bekreftende på at det har blitt skapt noe nytt, men andre spørsmål som omhandler arbeidsmetodikk, tenkemåter og annet, viser at mye av identiteten har blitt overført fra gamle Ålesund. Det har vært gjennomført nettverkssamlinger og felles kompetansebygging for å forsøke å skape en felles kultur- og organisasjonsforståelse, og de har hatt en intern prosess på intranett (ved å inkludere alle ansatte) for å lage en ny verdiplakat («Open, Engasjert og Modig»). Men mye tyder likevel på at denne nye identiteten i realiteten kun er et «ferniss», der ny identitet og fremgangsmåter mer ligner en «fasade». Dette er basert på informantenes uttalelser som går på hvordan ting *i praksis* blir gjennomført, blant annet om at arbeidsmetodene og -fremgangsmåtene har forblitt de samme (diskutert under gjenkjennings-komponenten over og under regler under) og at det har blitt videreført en kultur basert på hvilken etasje i Rådhuset de arbeider i: én av informantene forteller om denne etasjebaserte identiteten, og at uformelle tradisjoner som er knyttet til de ulike etasjene på arbeidsplassen i Ålesund Rådhus har forblitt noenlunde som før sammenslåingen. Dette kan imidlertid også skyldes pandemi eller andre årsaker. Men det er grunn til å tro at når slike endringer drar ut i tid vil de kun i begrenset grad bli endret fremover. Det betyr ikke de ikke *ønsker* noe nytt, det kan godt være; men de institusjonelle begrensningene sørger for at det forblir en viss kontinuitet likevel.

I teori-kapittelet diskuteres det også rundt samspillet mellom det å skape en *felles* identitet og den *individuelle* identiteten hver enkelt ansatt tar med til arbeidsplassen. I tiden rundt det andre intervjuet var det i kommunen en pågående prosess rundt Haram, og hvorvidt de skulle skille seg fra Ålesund for igjen å bli en ny kommune. Derfor var det naturlig å gå inn på hvorvidt disse lokale/geografiske identitetene var synlige i nye Ålesund kommune. I teori-

kapittelet antar jeg også at disse trekkene trolig vil bli viktigere dersom det er større fokus på geografiske spørsmål (fra Messick, 1999). I og med at Haram-saken hadde sterkt fokus i kommunen på intervju-tidspunktet, er dette en grei måte å aktualisere antagelsen for informantene. Det er tegn til at mye av dette stemmer også relatert til Ålesund kommune. Inntrykket er likevel at det eksisterer et skille mellom dem som er i toppledelsen kontra de som er i førstelinjen; nemlig at ledere på lavere nivå i større grad har en sterkere identitet til den gamle kommunen enn den strategiske ledelsen med Ålesund Rådhus som arbeidsplass. Dette er også i tråd med de teoretiske antagelsene i kapittelet om at ledelsen (som trolig ikke hadde blitt ansatt dersom de ikke var engasjerte i prosjektet Nye Ålesund kommune) er mindre preget av den geografiske identitets-dimensjonen. Men at koblingen fragmentering i kommunestyret fører til mer fokus på disse sakene, som igjen fører til at disse identitetene blir aktivert hos ansatte er likevel for svak til at jeg med særlig sikkerhet kan fastslå at det *ikke* hadde blitt slik dersom det ikke hadde vært et politisk (eller geografisk) fragmentert kommunestyre.

Oppsummert, når det kommer til identitet, er det stort sett et inntrykk av at identiteten fra gamle Ålesund kommune har blitt videreført, selv om det er enkelte unntak også her. «Hvem er jeg?»-spørsmålet (March & Olsen, 1984; March & Olsen, 1989) blir stort besvart med en *offentlig ansatt*-identitet bak. Det eksisterer lokale forskjeller, spesielt blant dem som jobber lavere i det organisatoriske hierarkiet. Denne case-studien kan således fungere som en støtte til Messick (1999) som hevder at de spesielle typer identiteter kan bli aktivert dersom denne sakstypen er i fokus. Det er interessant at informantene snakker om en ny identitet for Ålesund kommune som noe positivt, selv om det er få bevis for at dette har skjedd. Samtidig er det forståelig at de hevder dette ettersom det trolig eksisterer et sterkt ønske om å bevare en enhet og dermed sikre kontinuitet for institusjonen.

6.2.3 Regler

Til slutt, blant de normativt institusjonelle komponentene finner vi regler og fremgangsmåter, og denne komponenten er trolig det viktigste i March & Olsens (1984; 1989) logikk om det passende. Med «regler» menes ikke bare skriftlige, men også uskrevne regler (også kalt normer). Oppgavens antagelse er at den politiske fragmenteringen kommer til å oppfattes som et forsøk på endre organisasjonen, og at administrasjonen knytter seg sterkere til sine regler og fremgangsmåter for å sikre kontinuitet.

Et svært tydelig funn omhandler utforming av regelverk i kommunen. Samtlige informanter bekrefter at det har skjedd betydelig tydeliggjøring av regler og fremgangsmåter etter sammenslåingen. Dette kan både tolkes som en faktisk endring i organisasjonen, der nye regler erstatter tidligere normer, og som rene rutinebeskrivelser for de ansatte som kom fra de fire andre kommunene, som en slags opplæring i gjeldende normer og regler fra gamle Ålesund. Sistnevnte har støtte i én av sitatene gjengitt i empiri-kapittelet der det ikke oppleves som stor forskjell i regelverk for informanten fra gamle Ålesund, men at det trolig har blitt en større grad av rutinebeskrivelser for de «nye».

Mer generelt på regler og rutiner er det også et inntrykk av det i det store og hele har vært en videreføring av rutiner fra gamle Ålesund. Igjen er det enkelte som ønsker å påpeke at det har skjedd en endring og at man har forsøkt å «ta det beste fra den enkelte kommune», men argumentet blir svakt når de *faktiske* rutinene stort sett har forblitt de samme. Informantene har imidlertid ulike arbeidsoppgaver til daglig, og er plassert etter forskjellige fagområder, og derfor er det heller ikke fullstendig samstemmighet når det kommer til denne komponenten. Én av informantene knytter seg mot den store politisk-strukturelle endringen etter sammenslåingen (med kommunedelsutvalg og nye komiteer) og argumenterer for at det derfor *har* skjedd en endring i arbeidsrutiner. Men totalt sett beholdes likevel et inntrykk av *lite endring* i regler og rutinebeskrivelser, sammenlignet med gamle Ålesund kommune. Og som antatt i teori-kapittelet, er det på ingen måte tegn til at sammenslåingen har fungert som et «critical juncture», der ytre faktorer har skapt en ny sti for organisasjonen. De små endringene som informantene opplever, er beskjedne og derfor i tråd med antagelsen om kontinuitet i administrasjonen.

Men som ved andre komponenter innenfor normativ institusjonalisme er det krevende å si hva politisk fragmentering har hatt å si for endringene, jamfør diskusjonen om intern validitet i metode og forskningsdesign-kapittelet. Graden av kontinuitet har blitt drøftet, men koblingen mot politisk fragmentering forblir svak. Det er vanskelig med sikkerhet å si om det hadde blitt *mindre* grad av kontinuitet dersom kommunestyret ikke hadde hatt en økt politisk fragmentering etter sammenslåingen. Det som likevel kommer frem av intervjudataene er spørsmålet om hvor *aktivt* kommunestyret har vært når det kommer til å endre måten administrasjonen arbeider på. Informantene er tydelige på at kommunestyret *har* vært aktive når det kommer til rutiner og retningslinjer, men at de likevel har overlatt mye handlingsrom til administrasjonen når det gjelder faktisk gjennomføring og tolkning av den nye «retningen». Dette handlingsrommet åpner opp for at administrasjonen, som etter

institusjonell teori foretrekker kontinuitet, kan sørge for at nettopp videreføring av rutiner fra gamle Ålesund blir mulig, noe dette delkapittelet i stor grad har vist at administrasjonen har valgt å gjøre. Men at kommunestyret har valgt å gi et såpass stort handlingsrom til administrasjonen, er et tegn på at kommunestyrets aktivisme på dette området har vært begrenset, noe som står i motsetning til andre funn i denne oppgaven.

For å oppsummere regler; det er også her et inntrykk av at March & Olsens (ibid.) antagelser om at institusjoner foretrekker kontinuitet gjennom å følge etablerte regler, rutiner og fremgangsmåter også er tilfelle i Ålesund kommune. Intervjudataene viser at de ansatte fra gamle Ålesund kommune i det store og hele har videreført sine rutiner fra slik de var tidligere, over til den nye kommunen. Den utstrakte utformingen av regelverk for nye Ålesund viser at rutinene fra gamle Ålesund også blir overført til de ansatte som er vant med andre rutiner (ansatte fra de andre kommunene). Det er *gamle Ålesund* som har satt standarden for reglene. Dette blir vist gjennom at denne oppgavens informanter forteller om at de stort sett arbeider og nærmer seg problemstillinger på samme måte som tidligere.

6.2.4 Oppsummering normativt institusjonelt perspektiv

Denne oppgavens andre antagelse er utledet av et normativt institusjonelt perspektiv, også kalt logikken om det passende, og er at «politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen knytter seg sterkere til kjente rutiner og identitet». Antagelsen er *konkurrerende* i forhold til antagelse 1 som presentert under prinsippal-agent-teori. Over har jeg igjen gjennomgått datamaterialet sett i lys av de teoretiske antagelsene, og målet for dette avsnittet er å oppsummere delkapittelet.

Det overordene inntrykket etter å ha analysert datamaterialet er at **funnene kan synes å underbygge de teoretiske antagelsene**. Dette skal begrunnes i to punkter.

For det første; slik det ble diskutert under oppsummeringen for prinsippal-agent-perspektivet, henger også komponentene (gjenkjenning, identitet og regler; utledet fra March & Olsen, 1984 og March & Olsen, 1989) i det normativt institusjonelle perspektivet sammen. På den andre siden fungerer disse komponentene sammen på en annen måte enn i prinsippal-agent-teorien. Gjenkjenning eller identitet er ikke like bastante som informasjonsasymmetri og opportuniste. Der informasjonsasymmetri fungerer på en mer svart/hvitt måte der det er mulig å *fastslå* hvorvidt det er til stede eller ikke (eller graden av den), er identitet noe alle

har. Komponentene kan fargelegges på mange forskjellige måter, og derfor er det viktig å stadig holde den overordnede teorien om logikken om det passende når man diskuterer hvert element, og sørge for å plassere funnene gjennom en overordnet linse med at ansatte innenfor en institusjon vil handle etter tidligere rutiner og retningslinjer.

For det andre; sett under ett, virker alle komponentene til å inneholde funn som tyder på en kontinuitet fra gamle Ålesund kommune til den nye. Dette gjelder funnene som beskrevet under både gjenkjenning, identitet og regler. Informantene (lederne fra Ålesund kommune) arbeider på en stort sett lik måte som før, det er få (men noen) endringer å spore. De forteller også om utforming av regelverk i den nye kommunen, og disse inneholder stort sett fremgangsmåtene fra gamle Ålesund kommune.

Til slutt; March & Olsens (1984; 1989) antagelse om at ansatte utvikler en institusjonalisert identitet og handler etter tidligere handlingsanvisninger er i denne oppgaven ikke mulig å avvise. Administrasjonen har vist en stor evne til å bevare de viktigste kjennetegnene og rutinene fra gamle Ålesund, og har til og med overført hovedtrekkene til de nye ansatte fra de gamle kommunene. Det er interessant å merke seg at informantene ønsker å være åpne for ny identitet, men at det likevel har vært stor grad av kontinuitet å spore. *Motivet* til administrasjonen kan være interessant å undersøke nærmere i senere undersøkelser; dersom graden av institusjonalisering når et visst nivå, vil det underbevisste ønsket om kontinuitet overstyre eget ønske for endring? Uansett om dette er tilfelle eller ikke, viser datamaterialet at graden av kontinuitet fra gamle Ålesund kommune til nye Ålesund kommune er betydelig, og at de har valgt å knytte seg til kjente rutiner og identitet.

6.3 Oppsummering av mest sentrale funn

I dette delkapittelet skal de mest sentrale funnene oppsummeres, sett i lys av de to konkurrerende teoretiske perspektivene. Som forklart over, er årsaken til at to såpass ulike teorier er inkludert i oppgaven at en økonomisk-rasjonell prinsipal-agent-teori (slik Niskanen (1971) tar utgangspunkt i) ikke i god nok grad er antatt å kunne forklare forholdet mellom politikk og administrasjonen i en *lokalpolitisk sammenheng*. Det har vært en forventning om at den rent nyttemaksimerende administrative aktøren som er antatt ut fra denne teorien ikke på en uttømmende måte kan forklare dynamikken mellom partene på lokalt plan på grunn av de nære forholdene og kortere distansene mellom aktørene. Derfor har normativ institusjonell teori (med utgangspunkt i March & Olsen, 1984 og March & Olsen, 1989) blitt introdusert

sammen med sin tilhørende antagelse. I dette delkapittelet vil først noen sentrale funn bli presentert med hvert sitt teoretiske perspektiv, og deretter vil jeg sette oppgavens to antagelser mot hverandre og diskutere dem i konkurranse med hverandre.

For det første, et viktig funn er den *geografiske fragmenteringen* som har kommet etter sammenslåingen. I tillegg til den politiske fragmenteringen som har blitt bevist ved bruk av Taagepera & Laakso (1979) konsept om antall effektive partier, har det blitt etablert et nytt lag med fragmentering, nemlig geografisk fragmentering. Dette har åpenbart komplisert analysen i oppgaven, men nettopp derfor har det vært fordelaktig å ha en kvalitativ tilnærming til oppgaven. Den geografiske fragmenteringen har bidratt til å skape en uforutsigbarhet for administrasjonen (og for så vidt også for kommunestyret). Det endimensjonale målet fra Taagepera & Laakso kan ikke på en fullstendig måte fange den reelle fragmenteringen i kommunestyret og kan eventuelt utvikles videre for komme nærmere den virkelige verden. Fra et prinsippal-agent-perspektiv har den geografiske fragmenteringen bidratt til å gjøre prinsippalen til en mindre forutsigbar aktør, som igjen kan ha konsekvenser for administrasjonens samarbeid med/forhold til kommunestyret. Som diskutert i teori-kapittelets del om «målkklarhet» under måldivergens-komponenten kan dette føre til at prinsippalen gir fra seg «ytterligere handlingsrom til agenten». Akkurat dette er det imidlertid ikke tilstrekkelig bevis for i datamaterialet. Fra et institusjonelt perspektiv kan geografisk fragmentering fungere som en ytterligere fragmentering av kommunestyret som forsterker kontinuiteten i administrasjonens rutiner og retningslinjer. Men når det gjelder identitet, kan en konsekvens av kommunestyrets ytterligere fokus på lokale kommunedels-saker føre til at disse identitetene i administrasjonen blir aktivert blant ansatte som kommer fra de gamle kommunene. Fra intervjuene er dette imidlertid begrenset til førstelinjeansatte og virksomhetsledere, og i mindre grad blant toppledelsen i administrasjonen.

For det andre, et funn er at ny politisk struktur har *presset administrasjonens kapasitet*. Det er spesielt kommunedelsutvalgene som har bidratt til at administrasjonens ledelse har en opplevelse av at de har fått en svekket kapasitet totalt sett. Fra et prinsippal-agent-perspektiv er dette et relevant funn ettersom det viser det motsatte av teoriens antagelse; administrasjonen (som agent) har fått sitt handlingsrom begrenset av kommunestyret (prinsippalen). Fra et institusjonelt perspektiv har begrensningen av handlingsrom ikke ført til store endringer innad i administrasjonen; administrasjonen har stort sett beholdt sine gamle rutiner og retningslinjer fra gamle Ålesund kommune.

For det tredje har det blitt et mer *aktivistisk kommunestyre*, i oppgaven vist gjennom to eksempler: at kommunedirektøren ble fratatt tilsettelsesmyndighet (dette har nå blitt tilbakeført) og at kommunestyret viser betraktelig mer skepsis til økonomiske bevilgninger som går til administrative funksjoner (og ikke tjenester). Fra et prinsipal-agent-perspektiv viser dette prinsipalens bevissthet rundt agentens mulighet for slakk, og at agenten nok en gang ikke får benyttet sitt handlingsrom til egen nytte. Dette er det motsatte av hva som ble antatt i teorien. Men som det ble diskutert over: graden av kommunestyrets aktivisme har ikke alltid vært like sterk. I mange tilfeller overlater kommunestyret en viss grad av handlingsrom opp til administrasjonen. Men administrasjonen opplever likevel at kapasiteten har vært presset. Fra et institusjonelt perspektiv er det nok vanskeligere å si noe med sikkerhet, men det har blitt observert en betydelig grad av kontinuitet i måten administrasjonen fungerer.

6.3.1 Oppgavens antagelser satt mot hverandre

Til slutt, ettersom denne oppgaven har tatt for seg to konkurrerende antagelser med hver sin teoretiske inngangsvinkel, er målet for dette avsnittet å sette dem opp mot hverandre og vurdere deres forklaringskraft i henhold til en norsk lokalpolitisk kontekst med Ålesund kommune som case. Problemstillingen i oppgaven er hva som er konsekvensene for kommuneadministrasjonen når den politiske fragmenteringen i kommunestyret øker.

Antagelse 1 tar utgangspunkt i prinsipal-agent-teori og er «politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen kan forfølge sin egeninteresse i større grad». I teori-kapittelet ble teorien presentert gjennom seks bestående komponenter (fra van Thiel, 2017), med tre av dem som operasjonaliserbare. Disse har blitt gjennomgått hver for seg i dette kapittelet. Det eksisterer sterke bekreftende funn for enkelte av komponentene (særlig informasjonsasymmetri), men ettersom teorien fungerer ved at alle komponentene er til stede samtidig, ble delkonklusjonen at caset med Ålesund kommune ikke kan sies å underbygge de teoretiske antagelsene i særlig grad. Administrasjonen har blitt presset kapasitetsmessig, og har ikke hatt mulighet til å vise sin opportuniste i møte med kommunestyret. Målforskjellene dreier seg i større grad om *veien til målet*, enn målene i seg selv. Den økonomisk-rasjonelle prinsipal-agent-teorien har derfor lite forklaringskraft i seg selv. Niskanen (1971) antok at byråkratiet stadig ville søke sine egeninteresser, og at dette ville komme frem ved at de stadig ville søke å maksimere sine budsjetter. Men hos Niskanen

har konteksten vært amerikansk føderalt byråkrati, mens denne oppgaven har undersøkt en norsk kommunes administrasjon. Selv om enkelte aspekter av teorien kan virke fornuftig selv i en norsk kommunekontekst, er det likevel ikke nok til å kunne fungere på en tilfredsstillende måte.

Det er både få tegn til at administrasjonen fungerer som en nyttemaksimerende aktør (som er grunnlaget for teorien), og at administrasjonen har hatt særlig mulighet til det (på grunn av kapasitetsmessige utfordringer). Det er derfor ikke mulig å konkludere med at antagelse 1 er riktig.

Antagelse 2, derimot, tar utgangspunkt i nyinstitusjonell teori generelt, og logikken om det passende (eller normativ institusjonalisme) spesielt (March & Olsen 1984; 1989). Antagelsen er at «politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen knytter seg sterkere til kjente rutiner og identitet». Teorien har blitt presentert gjennom tre komponenter som hver for seg har blitt analysert i lys det innsamlede datamaterialet. Som forklart over fungerer komponentene sammen på en annen måte enn for prinsipal-agent-teori, men alle tre er viktige deler i et passenhetslogikk-rammeverk. Delkonklusjonen var at funnene kan synes å underbygge de teoretiske antagelsene. Dette er basert på den store graden av kontinuitet administrasjonen har vist etter sammenslåingen. Som vist i detalj i dette kapitlet, samt det foregående, gjelder det ikke alle aspekter ved administrasjonen. Det har selvsagt skjedd enkelte endringer i administrasjonen, og dette er naturlig etter en stor sammenslåing med fem kommuner. Men *i det store og hele* har kultur, identitet og arbeidsmetodikk blitt videreført fra gamle Ålesund til nye. March & Olsens (1984; 1989) normative institusjonalisme har vist seg å være et passende perspektiv for å undersøke de lokalpolitiske forholdene i Ålesund kommune, og forholdet mellom kommunestyret og administrasjonen.

Oppsummert, sett opp mot hverandre, har antagelse 2 større forklaringskraft enn antagelse 1. Sistnevnte antagelse er basert på en teori som ikke viser seg å være tilfredsstillende i en norsk lokalpolitisk kontekst. Administrasjonen har vist seg å foretrekke kontinuitet, og har ikke vist opportunistisk atferd for å underbygge antagelse 1. Med fare for gjentakelse; det er likevel vanskelig å vurdere den politiske fragmenteringens rolle i forbindelse med funnene. Derfor er det ikke mulig direkte å avvise eller bekrefte hverken den første eller andre antagelsen.

Poenget er at det *teoretiske* grunnlaget som ligger bak antagelse 2 (normativ

institusjonalisme) har større forklaringskraft enn den som ligger bak antagelse 1 (prinsipal-agent teori). Denne bør derfor fungere som et utgangspunkt for videre studier på området.

6.4 Forslag til videre forskning

Grunnet andre faktorer som kan ha forårsaket de observerte funnene, burde det gjennomføres en lignende undersøkelse noen år frem i tid. Det er spesielt pandemi-situasjonen som har vært krevende å skille ut fra den politiske fragmenteringen, ettersom den nesten sammenfalt fullstendig i tid med kommunesammenslåingen (etter kun måneder i ny kommune). Grunnet koronarestriksjoner i såpass lang tid, er det vanskelig å vurdere hvorvidt endringene hadde skjedd dersom den ikke hadde funnet sted.

Det samme gjelder selve sammenslåingen og den ferske organisasjonen som oppsto. Det tar *tid* for en ny organisasjon å etablere seg, og det tar tid å forme et forhold mellom et nytt kommunestyre og ny administrasjon. Derfor, som med pandemi-situasjonen, vil det være en styrke for oppgaven dersom det gjennomføres en lignende studie i etterkant. Et hinder vil imidlertid være kommunestyrets struktur ved senere valgperioder; flere informanter gav uttrykk for at det var en enighet om å redusere antall kommunestyrerepresentanter etter hvert, og at dette gjaldt både kommunestyret selv og administrasjonen. Det er forventet at kommunestyret vil ta initiativ til en slik endring, selv om det ennå ikke klart om det vil endres før valget høsten 2023.

Slik det også ble diskutert over, vil jeg også i videre studier foreslå å beholde en teoretisk innfallsvinkel nær det normativt institusjonelle. En av hovedfunnene til denne oppgaven er at et slikt perspektiv er mer passende i en norsk lokalpolitisk kontekst enn andre teorier som er basert på økonomisk-rasjonelle og nyttemaksimerende aktører.

7 Avslutning

I denne oppgaven har jeg undersøkt konsekvenser av politisk fragmentering på kommuneadministrasjonen. Økt politisk fragmentering i kommunestyret har vært én av konsekvensene av kommunereformen der en rekke sammenslåtte kommuner økte antall kommunestyrerepresentanter for å sikre representativitet fra de tidligere kommunene. Det har vært forsket mye på den norske kommunereformen, men det har vært lite fokus på hvordan administrasjonen har respondert på ulike konsekvenser av den. Denne oppgaven er således et relevant bidrag på dette området.

Studien har vært designet som en kvalitativ case-studie av Ålesund kommune, og har benyttet intervjudata fra sentrale ledere i administrasjonen for å besvare problemstillingen. Det har blitt benyttet to konkurrerende teoretiske perspektiver, prinsippal-agent-teori og normativ institusjonalisme, med to tilhørende antagelser. Ettersom oppgaven har hatt begrenset med litteratur om politisk fragmentering i lokalpolitisk kontekst å støtte seg på, har oppgaven hatt en delvis eksplorativ tilnærming til temaet. Dette er også årsaken til at det har blitt benyttet mer enn ett teoretisk perspektiv. Oppgavens problemstilling har vært:

Hva er konsekvensene for kommuneadministrasjonen når den politiske fragmenteringen i kommunestyret øker?

7.1 Svar på problemstillingen og veien videre

Oppgaven har hatt to konkurrerende teoretiske perspektiver med hver sin tilhørende antagelse. I teori-kapittelet har relevant litteratur blitt presentert og diskutert, og det har ledet til formuleringen av antagelsene i lys av oppgavens case og problemstilling. Den økonomisk-rasjonelle prinsippal-agent-teoriens antagelse har vært:

Politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen kan forfølge sine egeninteresser i større grad.

Det andre teoretiske perspektivet har vært normativt institusjonelt, og den formulerte antagelsen basert på relevant litteratur og diskusjon har vært:

Politisk fragmentering i kommunestyret fører til at kommuneadministrasjonen knytter seg sterkere til kjente rutiner og identitet.

Den første antagelsen er økonomisk-rasjonell og tok utgangspunkt i en nyttemaksimerende administrasjon som ønsket å utnytte svakheter ved et fragmentert kommunestyre. Dette teoretiske perspektivet baserer seg på tre komponenter – informasjonsasymmetri, opportunistisme og måldivergens. Empirien støtter informasjonsasymmetri-antagelsen, nemlig at administrasjonen gjennom spesialisering, relevant utdanning, erfaring og faste ansettelse innehar en betydelig større grad av informasjon enn kommunestyret og deres representanter. Empirien gir imidlertid kun begrenset støtte til antagelsene om administrasjonens opportunistisme og måldivergensen mellom kommunestyret og administrasjonen. Det er ingen bevis på at administrasjonen i Ålesund kommune opptrer på opportunistisk vis. Empirien viser imidlertid at dette både skyldes *muligheten* til det (et mer aktivistisk kommunestyre har presset administrasjonens kapasitet betraktelig), samt at *viljen* til det ikke har eksistert når muligheten har vært der (de foretrekker dialog og oppklaring med kommunestyret enn å utnytte eventuell vage vedtak). Måldivergens er det heller ikke sterke bevis for – empirien viser at kommunestyret og administrasjonen stort sett deler målene og visjonene for kommunen. Administrasjonen er likevel tydelige på at det til tider kan *virke* som det er måldivergens, men at det i realiteten handler om forskjeller i fremgangsmåte og virkemidler for å *nå frem* til målene.

Totalt sett gir prinsipal-agent-perspektivet liten forklaringskraft ettersom alle tre komponentene i teorien må være til stede for å fungere optimalt. Oppgavens antagelse om at et fragmentert kommunestyre fører til administrasjonens forfølgelse av egeninteresser kan derfor ikke støttes.

Den andre antagelsen er normativ institusjonell og tok utgangspunkt i en administrasjon som foretrekker kontinuitet. Dette teoretiske perspektivet tar utgangspunkt i tre komponenter – gjenkjenning, identitet og regler. Empirien gir støtte til antagelsen om at administrasjonen tar utgangspunkt i tidligere praksis når ny organisasjon etter sammenslåingen skal etableres. Det er ikke bevis på at det har skjedd særlig store endringer i måten det arbeides på i administrasjonen, sammenlignet med *gamle* Ålesund, hverken når det kommer til gjenkjenning eller regler. Det er heller støtte for at gamle Ålesund har benyttet sin dominans overfor de mindre kommunene og heller overført *sine* rutiner til hele den nye organisasjonen. Videreføring av gamle Ålesund identitet er det også delvis støtte for i empirien – selv om administrasjonen ønsker å *fremstå* som at det har skjedd en delvis endring. Dette teoretiske perspektivet har uansett større forklaringskraft enn prinsipal-agent-perspektivet, og hvorvidt dette skyldes nærheten som skapes i lokalpolitikken er det ikke grunnlag i datamaterialet for

å svare på nå, selv om det *kan* være en forklaring. Oppgavens antagelse om at et fragmentert kommunestyre fører til at administrasjonen knytter seg til kjente rutiner og identitet, kan ikke utelukkes.

Et annet viktig funn som er delvis tilknyttet problemstillingen er den *geografiske fragmenteringen* i kommunestyret og implikasjonene det gir for fragmenterings-begrepet. Jeg har benyttet ENPP som mål, men en tydelig svakhet med den er at den er *endimensjonal*. Den tar kun høyde for antall partier og deres relative styrke basert på antall representanter. Denne oppgaven har avdekket en mye mer komplisert dynamikk i kommunestyret som bør få større fokus i videre studier. Geografisk fragmentering kan øke fragmenteringen ytterligere ettersom politiske partier kan bli splittet *innad* på bakgrunn av geografiske skillelinjer.

I oppgaven har jeg også vært åpen om at det har vært krevende å utelukke andre årsaker til funnene. Oppgaven viser at funnene gir et *nyansert bilde* av situasjonen. Pandemi, fortsatt fersk organisasjon og et nyvalgt kommunestyre generelt, har alle bidratt til å gjøre det krevende å skille ut den politiske fragmenteringen fra andre faktorer, og dens effekt overhodet. Derfor vil senere studier som inkluderer et tidselement kunne være nyttig. Hensikten med denne oppgaven har imidlertid vært innledende og eksplorativ, slik at videre forskning muliggjøres.

Litteraturliste

Abrutyn, S. & Turner, J. (2011). The Old Institutionalism Meets the New Institutionalism. *Sociological Perspectives*, 54(3), 283-306.

Alsaawi, A. (2014). A Critical Review of Qualitative Studies. *European Journal of Business and Social Sciences*, 3(4), 149-156.

Askim, J., Bach, T. & Kolltveit, K. (2021). Politisering av embetsverket: Introduksjon til et temanummer. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 37(4), 165-170.

Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L. & Lægreid, P. (2010). How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform. *Public Administration*, 88(1), 232-246.

Bale, M. & Dale, T. (1998). Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 103-121.

Bergh, J., Christensen, D. A. & Holmås, T. H. (2021). Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 87-115). Cappelen Damm Akademisk.

Besley, T. (2006). *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford University Press.

Bjørnå, H. (2021). Forholdet mellom politikk og administrasjon – Hva kan vi lære fra en norsk småkommune? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 98(1).

Brehm, J. & Gates, S. (1997). *Working, Shirking, and Sabotage*. The University of Michigan Press.

Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Universitetsforlaget.

Bukve, O. (2021). Avgjerdsfelle eller tvitydig reform? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 37(2), 96-115.

Calder, B. J., Phillips, L. W. & Tybout, A. M. (1982). The Concept of External Validity. *Journal of Consumer Research*, 9(3), 240-244.

- Chen, P. & Hinton, S. M. (1999). Realtime Interviewing Using the World Wide Web. *Sociological Research Online*, 4(3), 63-81.
- Christensen, D. A. (2020). Kommunestørrelse og tjenestetilfredshet. *Stat & Styring*, 30(1), 14-18.
- Connolly, J. M. (2017). The Impact of Local Politics on the Principal-Agent Relationship Between Council and Manager in Municipal Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 253-268.
- Cronbach, L. J. & Meehl, P. E. (1955). Construct Validity in Psychological Tests. *Psychological Bulletin*, 52(4), 281-302.
- De Groot, H. (1988). Decentralization Decisions in Bureaucracies as a Principal-Agent Problem. *Journal of Public Economics*, 36(3), 323-337.
- Delreux, T. & Adriaensen, J. (2017). Introduction. Use and Limitations of the Principal-Agent Model in Studying the European Union. I T. Delreux & J. Adriaensen (Red.), *The Principal Agent Model and the European Union* (p. 1-34). Palgrave Macmillan.
- Dex, S. (1995). The Reliability of Recall Data. *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 49(1), 58-89.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). Introduction. I W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (p. 1-38). The University of Chicago Press.
- Dowding, K. (1994). The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and "New Institutionalism". *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 105-117.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Little, Brown & Company.
- Etikan, I., Musa, S. A. & Alkassim, R. S. (2016). Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Statistics*, 5(1), 1-4.
- Fiva, J. H., Hagen, T. P. & Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering* (7. utg.). Universitetsforlaget.
- Frisvoll, S. (2018). Kommunereformen: Tabu og kontrovers. *Samtiden*, 127(1), 32-41.
- Gerring, J. (2017). *Case Study Research: Principles and Practices* (2. utg.). Cambridge University Press.

- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Hagen, A. (2020, 3. januar). *Store endringer i kommunekartet – og statistikken*. Statistisk Sentralbyrå. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/store-endringer-i-kommunekartet-og-statistikken>
- Holmquist, T. (2021, 4. november). - Kan bli konferanse istedenfor kommunestyre. *Kommunal Rapport*, s. 7.
- Hovik, H. (2021, 11. desember). Ny organisasjon i ekspressfart. *Sunnmørsposten*, s. 6.
- Jacobsen, D. I. (2002). Kommunestørrelse og kommunal politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 18(3), 248-262.
- Jacobsen, D. I. (2007). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Tromsø.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Kilpatrick, F. P., Cummings, M. C., Jr. & Jennings, M. K. (1964). *The Image of the Federal Service*. Brookings Institution.
- King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016). Kommunereformen i Norge. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 25-46). Fagbokforlaget.
- Klausen, J. E., Rose, L. E. & Winswold, M. (2021). Kommunereformen – en reform uten konsekvenser? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 143-169). Cappelen Damm Akademisk.
- Kleven, T. A. (2008). Validity and validation in qualitative and quantitative research. *Nordisk Pedagogik*, 28(3), 219-233.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Sluttrapport fra ekspertutvalg: kriterier for god kommunestruktur*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Informasjon til tvangssammenslåtte kommuner om prosess og tidsplan for mulig deling*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8390d3cc034ea690fa8f20bc282a74/informasjon-til-tvangssammenslatte-kommuner-om-prosess-og-tid-1476287.pdf>
- Kristiansand kommune. (2022, 27. april). *Bystyret 27.04.22* [Video]. Kristiansand kommunes WebTV. <https://kristiansand.kommunetv.no/archive/369>
- Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Laffont, J.-J. & Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton University Press.
- Læg Reid, P. & Olsen, J. P. (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Universitetsforlaget.
- Mahoney, J. & Goertz, G. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14(3), 227-249.
- March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. The Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Association*, 78(3), 734-749.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. The Free Press.
- Maskin, E. & Tirole, J. (1990). The Principal-Agent Relationship with an Informed Principal: The Case of Private Values. *Econometrica*, 58(2), 379-409.
- McAfee, R. P. & McMillan, J. (1986). Bidding for contracts: a principal-agent analysis. *The RAND Journal of Economics*, 17(3), 326-338.
- McIntosh, M. J. & Morse, J. M. (2015). Situating and Constructing Diversity in Semi-Structured Interviews. *Global Qualitative Nursing Research*, 2.
- Messick, D. M. (1999). Alternative logics for decision making in social settings. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 39(1), 11-28.
- Meyer, J. W. (1977). The Effects of Education as an Institution. *American Journal of Sociology*, 83(1), 55-77.

- Mitnick, B. M. (1974). *The Theory of Agency: The Concept of Fiduciary Rationality and some Consequences* [Doktorgradsavhandling]. University of Pennsylvania.
- Mitnick, B. M. (1975). The Theory of Agency: The Policing “Paradox” and Regulatory Behavior. *Public Choice*, 24(1), 27-42.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.
- Nee, V. & Ingram, P. (1998). Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. I M. C. Brinton & V. Nee (Red.), *The New Institutionalism in Sociology* (s. 19-45). Russel Sage Foundation.
- Newstrom, J. W., Reif, W. E. & Monczka, R. M. (1976). Motivating the Public Employee: Fact vs. Fiction. *Public Personnel Management*, 5(1), 67-72.
- Nielson, D. L. & Tierney, M. J. (2003). Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization*, 57(2), 241-276.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy & Representative Government*. Aldine-Atherton.
- Nye Ålesund kommune. (2017). *Intensjonsavtale nye Ålesund kommune*. https://alesund.kommune.no/_f/p1/i8ec53fc2-ff1b-4f8f-84d6-6f6480ca6de1/intensjonsavtale_pr_190618.pdf
- Nye Ålesund kommune. (2018a). *Kartleggingsrapport: Administrativ organisering og struktur*. <https://docplayer.me/107945729-Kartleggingsrapport-administrativ-organisering-og-struktur.html>
- Nye Ålesund kommune. (2018b). *Overordna prinsipp for administrativ organisering i nye Ålesund kommune*. <https://alesund.kommune.no/wfdocument.aspx?journalpostid=2018000250&dokid=1325948&versjon=8&variant=A&>
- Nygård, S. R. (2021). «Man fikk en del pussige konstellasjoner»: *Organiseringen av kommunereformens gjennomføring og dens betydning for lokale utfall* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Stavanger.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Edward Elgar Publishing.

- Pildes, R. H. (2021). The Age of Political Fragmentation. *Journal of Democracy*, 32(4), 146-159.
- Platt, J. (1992). "Case Study" in American Methodological Thought. *Current Sociology*, 40(1), 17-48.
- Pollack, M. A. (1997). Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, 51(1), 99-134.
- Pollitt, C. (1995). Justification by Works or Faith? Evaluation the New Public Management. *Evaluation*, 1(2), 133-154.
- Prop. 95 S (2013-2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Rawls, J. R., Ullrich, R. A. & Nelson, O. T., Jr. (1975). A Comparison of Managers Entering or Reentering the Profit and Nonprofit Sectors. *Academy of Management Journal*, 18(3), 616-623.
- Regjeringen. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen: For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Reite, K. (2021, 13. november). Vil ikke være del av Kristiansand. *Fædrelandsvennen*, s. 8.
- Roach, C. M. L. (2016). An Application of Principal Agent Theory to Contractual Hiring Arrangements within Public Sector Organizations. *Theoretical Economics Letters*, 6(1), 28-33.
- Ross, S. A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 63(2), 134-139.
- Rowell, D. & Connelly, L. B. (2012). A History of the Term "Moral Hazard". *Journal of Risk and Insurance*, 79(4), 1051-1075.

- Schostak, J. (2006). *Interviewing and Representation in Qualitative Research*. Open University Press.
- Seawright, J. & Gerring, J. (2008). Case selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.
- Seidman, I. (2013). *Interviewing as Qualitative Research* (4. utg.). Teachers College Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Harper & Row.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism "Old" and "New". *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277.
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Smith, A. (2012). *Nasjonenes velstand II* (Å. Sonstad, Overs.). De norske bokklubbene. (Opprinnelig utgitt 1789).
- Soskice, D., Bates, R. H. & Epstein, D. (1992). Ambition and Constraint: The Stabilizing Role of Institutions. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 8(3), 547-560.
- Statistisk Sentralbyrå. (2022). *12872: Medlemmer og gjenvälgte medlemmer til kommunestyret, etter kjønn (F) 1979-2019* [Statistikk].
<https://www.ssb.no/statbank/table/12872/>
- Strausz, R. (1997). Delegation of Monitoring in a Principal-Agent Relationship. *Review of Economic Studies*, 64(3), 337-357.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press.
- Tummers, L. L. G., Bekkers, V., Vink, E. & Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.
- Van Thiel, S. (2017). A Principal-Agent Perspective. I S. V. de Walle & S. Groeneveld (Red.), *Theory and Practice of Public Sector Reform* (s. 44-60). Routledge.

Voorn, B, van Genugten, M. & van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97(3), 671-685.

Waterman, R. W. & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.

Weber, J. M., Kopelman, S. & Messick, D. M. (2004). A Conceptual Review of Decision Making in Social Dilemmas: Applying a Logic of Appropriateness. *Personality and Social Psychology Review*, 8(3), 281-307.

White, H. C. (1991). Agency as Control. I J. W. Pratt & R. J. Zeckhauser (Red.), *Principals and Agents: The Structure of Business* (s. 187-212). Harvard Business School Press.

Xing, Y. & Liu, Y. (2015). Poetry and Leadership in Light of Ambiguity and Logic of Appropriateness. *Management and Organization Review*, 11(4), 763-793.

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6. utg.). SAGE Publications.

Zardkoohi, A., Harrison, J. S. & Josefy, M. A. (2017). Conflict and Confluence: The Multidimensionality of Opportunism in Principal-Agent Relationships. *Journal of Business Ethics*, 146(2), 405-417.

Zucker, L. G. (1987). Institutional Theories of Organization. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 443-464.

Zucker, L. G. (1991). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. I W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Red.), *The New Institutionalization in Organizational Analysis* (p. 83-107). The University of Chicago Press.

Ålesund kommune. (2020, 12. juni). *Etiske normer og verdier*. Hentet 5. april 2022 fra <https://alesund.kommune.no/kommunen/reglement/etiske-normer-og-verdiar.4686.aspx>

Ålesund kommune. (2021, 11. februar). *Kommunedelsutval i 11 kommunedelar*. Hentet 31. mars 2022 fra <https://alesund.kommune.no/politikk/slik-kan-du-paverke/kommunedelsutval/>

Vedlegg

Vedlegg 1

Invitasjon til aktuelt forskningsprosjekt:

Tema: Hva skjer med forholdet mellom administrasjonen og kommunestyret når antallet kommunestyrerepresentanter øker?

Hei! Mitt navn er Kristian Teofilovic og jeg er masterstudent ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Jeg skal dette året skrive masteroppgave under veiledning av professor Jacob Aars og i den forbindelse kommer det herved en forespørsel om å delta i intervju.

Din deltagelse vil være til stor nytte til å besvare problemstillingen.

I dette skrevet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltagelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med masteroppgaven er å se på hva som skjer med forholdet mellom kommunestyret og -administrasjonen når antallet representanter i kommunestyret øker, og jeg skal spesielt fokusere på eventuelle endringer i samhandlingsmønstre og handlingsrom. Ålesund kommune fikk etter sammenslåingen med Haram, Skodje, Ørskog og Sandøy Norges største kommunestyre (gikk fra 49 representanter i gamle Ålesund til 77 i dag) og gjør dermed kommunen til et svært interessant case å undersøke. Resultatene fra dette prosjektet vil gi nyttig kunnskap for andre kommuner samtidig som det er et bidrag i litteraturen om kommunepolitikk og offentlige reformer.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Det er Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen som er ansvarlig for prosjektet. Det er ingen eksterne oppdragsgivere, og heller ingen andre institusjoner som finansierer prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Oppgavens problemstilling kan best besvares når følgende to kriterier om utvalget er oppfylt:

- Vært ansatt i Ålesund kommunes administrasjon **både før og etter sammenslåingen** 1. januar 2020.
- Er ansatt i **kommunedirektørens ledergruppe**.

Du faller innenfor begge kriteriene.

Det er relativt få andre personer som oppfyller begge disse kriteriene, og derfor vil akkurat din deltagelse bety mye for prosjektet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det å **delta i intervju**. Varigheten er mellom 45 og 60 minutter, med en maksimal varighet på 60 minutter. Jeg planlegger å gjennomføre alle intervjuene tirsdag-fredag i uke 43. Vi kan sammen bli enige om nærmere tidspunkt og sted som passer best for deg.

Intervjuet vil blant annet ta opp temaer som samhandling og kontakt med den politiske ledelse; administrasjonens grad av uavhengighet og autonomi; og litt om konsekvensene av koronapandemien.

Jeg tar opptak og notater fra intervjuet som vil bli lagret på sikkert vis (les mer om personvern under). Du vil ha mulighet til å gjennomgå både transkripsjonen i tekstform i etterkant, samt selve sitatene som blir brukt i oppgaven.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket uten å oppgi noen årsak. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. For å trekke tilbake samtykke, er det bare å ta kontakt med meg på telefon eller e-post.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun jeg og min veileder Jacob Aars som vil ha tilgang til datamaterialet, og alt av opplysninger vil bli sikkert lagret på en server tilknyttet universitetet.

Enhver bruk av intervjusvar i oppgavens analyse vil bli presentert uten ved bruk av navn, opplysninger om stilling o.l. Det vil imidlertid vært opplyst i oppgaven at utvalget av informanter vil være personer i kommunedirektørens ledergruppe. Jeg vil så langt det lar seg gjøre begrense muligheten til å identifisere deg som person.

Du vil ha mulighet til å se gjennomgå alle deler i oppgaven som benytter dine intervjusvar.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Etter innlevering av masteroppgaven 1. juni 2022 vil alle lagrede opplysninger (lydopptak, transkripsjon, papirnotater o.l.) **slettes**. De skal ikke arkiveres - ingen vil dermed ha tilgang til dem etter prosjektslutt, hverken i åpen eller anonymisert form.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke (jf. personopplysningsloven art. 6 nr. 1 bokstav a).

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til å:

- få innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- få slettet personopplysninger om deg
- sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

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

- Meg på mobil 98075295 eller e-post Kristian.Teofilovic@student.uib.no
- Universitetet i Bergen ved prosjektansvarlig (veileder) Jacob Aars på telefon 55582045 eller epost Jacob.Aars@uib.no
- Vårt personvernombud: Janecke Helene Veim på telefon 55582029 eller e-post Janecke.Veim@uib.no

Med vennlig hilsen
Kristian Teofilovic
Masterstudent

Jacob Aars
Veileder

-

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Hva skjer med forholdet mellom administrasjonen og kommunestyret når antallet kommunestyrerepresentanter øker?*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at mine intervjusvar kan benyttes i masteroppgaven

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Sted, dato, signatur)

Vedlegg 2

Veiledende intervjuguide

Gjennomført: 26.10.21-04.11.21 (6 informanter)

Bakgrunns-spørsmål

1. Når ble du ansatt i Ålesund kommune første gang, uavhengig av stilling?
2. Hvilke andre stillinger har du hatt før du ble [*kommunalsjef, stabssjef kommunikasjonsjef, kommunedirektør ...*]?
3. Hvilke *ansvarsområder* har du i dagens stilling?
4. Hvordan ser en *typisk arbeidsdag* ut for deg?
5. Hvilke *endringer* (om noen) i ansvarsområder og arbeidsoppgaver har det vært hvis du sammenligner stillingen du har nå og den du hadde før sammenslåingen?

Administrasjonens samhandling med kommunestyret

6. Kan du anslå hvor mange møter du ukentlig har med politikere i formell setting (altså avtalte møter, *både* i politiske styringsorgan og andre møter)?
7. Den eller de politikerne du samhandler *mest* med i din stilling i dag, hvilken eller hvilke posisjoner har de?
8. Har økningen av kommunestyret med antall representanter og antall partier endret *antall* politikere du regelmessig har kontakt med?

Direkte endringer etter kommunesammenslåingen

9. Opplever du at *antall saker* til administrasjonen har økt, sunket eller forblitt uendret?
10. Opplever du at det har blitt økt *delegering* fra kommunestyre til administrasjonen?
11. Hva med *politisk* delegering; opplever du at administrasjonen får flere saker fra *lavere* organer enn kommunestyret, for eksempel fra formannskap eller politiske komiteer enn tidligere?
12. I hvilken grad opplever du at vedtak i politiske styringsorgan er *konkrete* (i motsetning til vage), og mener du vedtakene har blitt mer vage hvis du sammenligner dagens situasjon med den før sammenslåingen?

13. I forhold til dagens situasjon, mener du det kunne vært en fordel om kommunestyret i flere saker overlot beslutningsansvaret til administrasjonen?
14. I politiske styringsorganer, blir det rettet flere *spørsmål* til administrasjonen nå enn tidligere?
15. Nå som det er flere representanter og partier i kommunestyret, opplever du at det er vanskeligere, lettere, eller ingen endring å få vedtatt administrasjonens innstilling?
16. Opplever du at administrasjonen oftere enn tidligere kan sette egne saker på den *politiske dagsorden*?
17. Opplever du at saksbehandlingstiden i administrasjonen har økt etter sammenslåingen?

Andre oppfatninger fra administrasjonen

18. I hvilken grad opplever du at det eksisterer *motsetninger* mellom politikerne og dere i administrasjonen?
19. Hva er politikernes rolle under administrasjonens saksforberedelse og saksbehandling?
20. Eventuelt hvilke fordeler mener du en reduksjon i antall representanter i kommunestyret vil ha?
21. Er det noe mer du ønsker å legge til i forhold til hvordan antallet representanter og partier i kommunestyret har påvirket forholdet mellom den politiske og den administrative sfære?

Andre forhold som kan forklare eventuelle endringer

22. På hvilken måte opplever du at utbruddet av *pandemien* fortsatt påvirker din arbeidsdag?
23. I tillegg må man anta at det etter en sammenslåing av en kommuneadministrasjon kommer en liten «kaosperiode» der det tar tid før ting får «satt seg». I hvilken grad opplever du at rutiner og normer har fått befeste seg?
24. Den nye kommuneloven har som kjent i større grad klargjort skillet mellom politikk og administrasjon, og særlig klargjort rollen til kommunedirektør. Kan du reflektere noe om i hvilken grad (*økningen/reduseringen*) av delegeringen er på grunn av den nye kommuneloven?

25. I hvilken grad opplever du at din/deres (administrasjonens) frihet til å ta egne beslutninger har endret seg sammenlignet med forrige periode?

Vedlegg 3

Veiledende intervjuguide

Gjennomført: 23.03.22-24.03.22 (4 informanter)

Gjenkjenning

1. Når du får en sak plassert på ditt bord som ser ut til å skille seg ut fra vanlige saker du er vant med, hvordan tilnærmer du deg det?
2. Når du skal løse saker som omhandler en plass som faller under en av de fire *gamle* kommunene, forsøker du å benytte samme logikk som du alltid har gjort (i gamle Ålesund), eller vil du si at dine *arbeidsrutiner* (og måter å tenke på) har endret seg?
3. I nye Ålesund har dere fått personell fra fire andre organisasjoner; i hvilken grad opplever du at dere tilnærmer dere problemstillinger på ulik måte, etter hvilken kommune man kom fra?

Identitet

4. For de ansatte som har kommet fra Haram, Skodje, Ørskog og Sandøy; i hvilken grad føler du at deres identitet og organisasjonskultur har samsvart med deres?
5. Har du et inntrykk av at de ansattes ulike geografiske identiteter kommer til syne under saksbehandling?
6. Hvis du skal si noe om en fellesidentitet i den nye administrasjonen, mener du det har blitt skapt en *ny*, eller har det i det store og hele blitt *videreført* fra slik det var før?
7. Generelt, opplevde du at det var en stor forskjell å være ansatt i administrasjonen i desember 2019 kontra januar 2020, eller føler du ting var mer eller mindre som før umiddelbart etter sammenslåingen?
8. Så et spørsmål om kommunestyret; hvordan føler du økningen av antall partier og representanter i kommunestyret har endret arten på sakene som bestilles?

Regler

9. Har sammenflettingen av personell fra ulike organisasjoner ført til at dere har måttet *tydeliggjøre* eller *skrive ned* regler og retningslinjer som tidligere bare var betraktet som uformelle normer?

10. Har du merket tilfeller der det har vært ulike rutiner og fremgangsmåter mellom ansatte fra de ulike organisasjonene og hvordan har dere eventuelt gått frem i de tilfellene?
11. I hvilken grad føler du *kommunestyret* har hatt et ønske om å endre måten dere arbeider på?
12. Er ditt inntrykk at administrasjonens rutiner og fremgangsmåter i det store og hele har blitt *videreført*, eller *vesentlig endret* hvis du sammenligner med situasjonen før sammenslåing og pandemi?

Oppfølgingsspørsmål fra høsten 2021

13. Sist så var det flere som nevnte at delegeringen hadde gått i retning mot kommunestyret, blant annet ved at tilsettelsesmyndighet hadde blitt fratatt kommunedirektør. Og det ble antydnet at dette kunne være på grunn av *mistillit* til administrasjonen. Er du enig i den fremstillingen?
 - a. Har dere noen strategier for å roe de situasjonene?
 - b. I hvilken grad føler du misnøyen blir rettet mot *kommunedirektøren* spesifikt?
14. I hvilken grad føler du at kommunestyret er restriktive/skeptiske til bevilgninger som går på administrative *støttefunksjoner*?
15. I hvilken grad føler du *administrasjonens* mål og verdier for kommunen samsvarer med *kommunestyrets* mål og verdier?
16. Jeg fulgte med på kommunestyremøtet forrige torsdag, og i debatten om kommuneoppløsning var det en representant som sa hun hadde snakket med kommunedirektøren for å foreslå at innstillingen skulle inneholde to ulike alternativer. Vil du betegne dette som en enkelthendelse, eller har du et inntrykk av at slik uformell kontakt mellom politikere og administrasjonen har økt etter sammenslåingen, uavhengig av sakstype?