



# Handelshøyskolen BI

## MAN 50181 Teamledelse

Term paper 60% - W

### Predefinert informasjon

<b>Startdato:</b>	09-02-2021 09:00	<b>Termin:</b>	202120
<b>Sluttdato:</b>	12-11-2021 12:00	<b>Vurderingsform:</b>	Norsk 6-trinns skala (A-F)
<b>Eksamensform:</b>	P		
<b>Flowkode:</b>	202120  20038  IN04  W  P		
<b>Intern sensor:</b>	(Anonymisert)		

### Deltaker

Bård Vestøl Birkedal

### Informasjon fra deltaker

<b>Tittel *:</b>	Kan et verktøy basert på tillitsteori, konfliktløsning og kunnskapsutvikling bidra til at administrativ ledelse i en kommune kan forstå, og bli bedre på, samspillet med politikere?
<b>Navn på veileder *:</b>	Trond Kjørstad

**Inneholder besvarelsen** Nei **Kan besvarelsen** Ja  
**konfidensielt** **offentliggjøres?:**

**materiale?:**

### Gruppe

**Gruppenavn:** (Anonymisert)  
**Gruppenummer:** 4  
**Andre medlemmer i gruppen:** Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

# Innholdsfortegnelse

## Innhold

<b>INNHOLDSFORTEGNELSE .....</b>	<b>I</b>
<b>SAMMENDRAG.....</b>	<b>II</b>
<b>INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
BAKGRUNN .....	3
<b>TEORI .....</b>	<b>5</b>
TILLIT .....	5
KONFLIKT .....	7
KUNNSKAPSUTVIKLING .....	8
<b>METODE.....</b>	<b>9</b>
ANALYSENHET OG UTVALG .....	10
<b>FUNN FRA EN-TIL-EN INTERVJUENE .....</b>	<b>11</b>
TILLITEN FRA POLITISK LEDELSE TIL ADMINISTRASJONEN .....	11
ULIKE TILNÆRMINGER TIL ULIKE SAKER OG HVA SOM FORMER TILNÆRMINGER.....	14
<b>DRØFTING AV FUNN FRA EN-TIL-EN INTERVJUENE .....</b>	<b>19</b>
TILLITEN FRA POLITISK LEDELSE TIL ADMINISTRASJONEN .....	19
ULIKE TILNÆRMINGER TIL ULIKE SAKER OG HVA SOM FORMER TILNÆRMINGER.....	26
AVSLUTTENDE DRØFTING OG OPPSUMMERING AV EN-TIL-EN INTERVJUENE. ....	29
<b>FUNN OG DRØFTING FRA GRUPPEINTERVJU .....</b>	<b>31</b>
<b>PÅ VEI MOT VERKTØY .....</b>	<b>36</b>
<b>KONKLUSJON.....</b>	<b>39</b>

## Sammendrag

*Dette er en eksplorativ studie, som ser på om utvikling av et verktøy basert på tillitsteori, konfliktløsning og kunnskapsutvikling kan bidra til at administrativ ledelse i en kommune kan forstå, og bli bedre på, samspillet med politikere.*

*Det gjøres en dybdestudie av en mellomstor norsk kommune, med både en-til-en intervjuer, og gruppeintervju med syv ledere i kommunen. Gjennom intervjuene ses det på tilliten i relasjonen mellom administrasjonen og politikere i dag, hvorfor den er som den er, og hvordan det jobbes med temaet. Videre brukes intervjuene for å kartlegge konflikter i samspillet, hvordan ledere i dag tilnærmer seg konflikter, og hva som former ulike tilnærminger. Deretter ses funnene mot tillitsteori og en konfliktløsningsmodell, og det trekkes noen implikasjoner for hvordan ledere kan jobbe med tillitt og konflikt, altså hva et verktøy kan fokusere på.*

*Studien viser at tillitt og konfliktteori skaper et rammeverk for å diskutere ulike tilnærminger og få kartlagt utfordringene lederer står ovenfor. For å bli god på samspillet må den enkelte ledere forstå sitt utgangspunkt. Utformingen av et verktøy må vektlegge å forstå den enkeltes handlingsrom, og sørge for at administrasjonen sammen blir bedre på å dele- og bygge på erfaringer. Studien konkluderer med at et verktøy basert på tillitsteori, konfliktløsning og kunnskapsutvikling kan bidra til at administrasjonen i en kommune kan forstå, og bli bedre på, samspillet med politikere. For å klargjøre mer konkret hva et verktøy kan, og bør fokusere på, er det behov for ytterligere studier som inkluderer flere kommuner.*

## Innledning

I en kommune er samspillet mellom administrasjonen og politikere viktig for en god og effektiv drift, som igjen bidrar til å skape utvikling, og godt fungerende lokalsamfunn. KS (kommunesektorens interesseorganisasjon) har i et nylig forskningsprosjekt satt fokus på forholdet mellom den øverste politiske lederen, ordfører, og den øverste administrative lederen, kommunedirektøren, i norske kommuner (Baldersheim et.al 2021).

KS etterlyser imidlertid mer kunnskap om hvordan administrative ledere konkret kan jobbe med å bedre samspillet med politikere. Ved lanseringen av en rapport fra det aktuelle forskningsprosjekt, under Arendalsuka i august 2021, sa direktør for arbeidsliv i KS, Tor Arne Gangsø: «Det er en ekstremt komplisert utfordring, men vi må øve, og vi må trene, og vi må ha verktøy (...). Dette trenger vi innspill på vi også, for det er litt nybrottsarbeid det vi har satt fokus på» (KS 2021).

I denne oppgaven skal jeg ta tak i utfordringen gitt av KS, og gjennom en eksplorativ studie lete etter et verktøy som kan hjelpe ledere i kommuneadministrasjonen i sine relasjoner til politikere. Som et utgangspunkt for studien vil jeg fokusere på tillitt, konfliktløsning, og kunnskapsutvikling.

Jeg fokuserer på tillitt fordi tillit har betydning for samspillet. På oppdrag fra Distriktssenteret gjennomførte Telemarksforskning i 2016-2017, et større forskningsprosjekt der 10 byregioner i Norge, Sverige og Danmark deltok. Målet var å se hvordan tillit påvirker vekst og utvikling i en kommune, og i en region. I studien fant de en korrelasjon mellom kommunens attraktivitet, og graden av tillitt mellom administrasjon-befolkning-politikk. Et funn fra studien var at vekst og utvikling skapes best i omgivelser der man har høy grad av tillit mellom ulike grupperingene i samfunnet, og at tillitt er bra for samspillet mellom administrasjon og politikk (Vereide 2017). Hverken denne, eller andre studier av tillitt i dette samspillet jeg har klart å finne, går imidlertid i dybden på hva slags tillitt administrasjon ønsker, eller har behov for fra politikere, og hvordan de skal oppnå dette. Skal vi utvikle et verktøy for å jobbe med relasjonen trenger vi en forståelse av hva man ønsker, og hvordan man kan oppnå det. Et teoretisk utgangspunkt for å diskutere dette finner jeg med Lewicki og Bunkers bokkapittel

*Trust in relationships. A model of development and decline* (Lewicki & Bunker 1995).

Videre fokuserer jeg på konfliktløsning, fordi det i et demokratisk beslutningssystem er en selvsagt forutsetning at ulike standpunkter, utfordringer og problemer synliggjøres. Meningsutvekslinger og kritiske diskusjon mellom ulike perspektiver er nødvendig for å fatte gode beslutninger (Thompson 2015). I en slik forståelse bidrar konflikter til å utvikle kunnskap og kompetanse. I samspillet mellom administrasjon og politikk, er det imidlertid åpenbart at det også er grunnlag for konflikter som kan utarte seg negativt. Partene har en stor grad av gjensidig avhengighet, og ofte vil, noe eller noen, måtte bli prioritert over andre. I kommuner er det også ofte kamp om knappe ressurser, og uklare ansvarsforhold. Hvordan og hvorvidt man løser konflikter har trolig betydning for hvor godt og effektiv man kan drifte en kommune. For å diskutere ulike tilnærminger til konfliktløsning tar jeg utgangspunkt i Thomas og Kilman-modellen (Thomas & Kilman 1974).

Etter at studien, gjennom å se på tillit og konfliktløsning, har forsøkt å få frem utfordringen administrasjonen står ovenfor, går jeg over til å se mer eksplisitt på utvikling av et verktøy, og hvordan administrasjonen kan jobbe for å bli flinkere på samspillet. Her vil jeg fokusere på det å bli bedre på å dele- og bygge på erfaringer, og tar utgangspunkt i kunnskapsutviklingsprosesser basert på Ikujiro Nonakas forfatterskap, med hovedvekt på *The knowledge creating company* (Nonaka & Takeuchi 1994).

Problemstillingen for oppgaven er: *Kan utvikling av et verktøy basert på tillitsteori, konfliktløsning og kunnskapsutvikling bidra til at administrativ ledelse i en kommune kan forstå, og bli bedre på, samspillet med politikere?*

For å tilnærme meg problemstillingen vil jeg først søke å forstå utfordringsbilde med å se på tilliten i relasjonen mellom administrative ledere og politikere i dag, hvorfor den er som den er, og hvordan det jobbes med temaet. Videre vil jeg søke å få beskrevet konflikter i relasjonen mellom administrasjon og politikere, hvordan administrative ledere i dag tilnærmer seg konflikter, og hva som former

ulike tilnæringer. Deretter ses funnene mot Lewicki og Bunkers teoretiske rammeverk, og Thomas-Kilman-modellen, og det trekkes frem implikasjoner for hva et verktøy kan fokusere på. Jeg avslutter med å se på hvordan administrasjonen kan legge til rette for at kunnskapsutvikling og læring om temaet kan skje, på en systematisk måte. Altså hvordan man kan operasjonalisere og utvikle et verktøy.

Rammen for oppgaven, og den eksplorative metodikken, innebærer at det ikke er noe mål å komme frem til en endelig konklusjon eller verktøy. Gjennom å redegjøre for et teoretisk rammeverk, samle inn data og drøfte funnene med utgangspunkt i rammeverket, er målet å se om dette er en fruktbar vei å gå videre på, for å kunne utarbeide et mer konkret verktøy, som eventuelt testes ut i ytterligere studier.

### ***Bakgrunn***

Dette er ikke en studie i forvaltning og politikk. Jeg skal derfor ikke bruke mye plass på å diskutere rammebetingelsene, men det er noen forutsetninger det er nyttig å redegjøre for. Formålet er å få frem handlingsrommet for administrasjon, og å beskrive kort hvordan saker normalt utarter seg i samspeillet mellom politikk og administrasjon.

Det byråkratiske idealet er at administrasjon kun er fagpersoner, som leverer et beslutningsunderlag til politisk ledelse, og tjener flertallet i demokratiet (Weber 1971). Om man rendyrker et slikt ideal finnes det ikke noen egentlig konfliktlinjer og tillit blir overflødig, fordi administrasjonen kun utøver handlinger etter føringer fra politisk ledelse. Ledere kommer med faglige råd i saker, men har ikke noen *mening* om hva som er riktig valg.

Tillit blir da lite relevant, og om det finnes konflikter i et slikt perspektiv, er det i realiteten kun to typer. Det ene er at politikere ikke har fått tilstrekkelig informasjon. Da er løsningen at administrasjonen gir mer informasjon. Det andre er at de har fått tilstrekkelig informasjon, men fortsatt ikke er enig i administrasjonens innstilling. Da er det i realiteten ikke noen konflikt, for da skal administrasjonen bare gjøre som de blir instruert av det demokratiske flertallet.

Realitetene i dette er imidlertid nyansert, med konflikter, uenigheter og tillitsutfordringer. Ledere er, som vi skal dykke mer inn i senere, proaktive med å komme med forslag og tiltak, og har ofte sterke oppfatninger om hva som er den faglige rette løsningen i flere ulike saker. Det betyr at ofte har ledere sterkt eierskap til tiltak, og vil på ulike vis og nivåer forsøke å nå frem med sine perspektiver.

Kommunedirektøren har i henhold til kommuneloven (2021 § 13-1) myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, gjennom såkalt delegert myndighet. Hva som er den delegerte myndigheten, med ulike nyanser og tolkninger kan skape uklarheter. Kommuneloven (2021 § 22-1) gir den politiske ledelse ved kommunestyret ansvaret for å kontrollere kommunes virksomhet, og kommunestyret har myndighet til å be om at alle saker skal legges frem for politisk behandling. Politisk ledelse har også myndighet til å omgjøre et vedtak fattet av administrasjonen. Dette er en viktig rett politisk ledelse har, og det er primært administrasjonens ansvar å sørge for at tilliten er tilstrekkelig til stede, for at ikke saker skal måtte ta disse ekstra rundene.

I en stilisert form er det videre i prinsippet kun to personer som har en direkte relasjon; ordfører som leder det politiske nivået, og kommunedirektøren som leder administrasjonen. Utgangspunktet for denne oppgaven er at bildet i realiteten er mer nyansert, med mange relasjoner mellom enkeltledere i administrasjonen, og enkelte politikere, eller grupperinger av politikere etter enten komiteer, utvalg, interesser eller parti. Dette utgangspunktet med på å berike forståelsen som ligger i KS – rapporten fremhevet innledningsvis, der fokuset ligger på samspillet mellom ordfører og kommunedirektør.

En faktor som også må nevnes er partenes bakland. Ledere i kommunen deltar i den offentlige debatten, men de har også et bakland av saksbehandlere og fagpersoner med sin prestisje og eierskap som må ivaretas. Politikere representerer et parti med en lokal og nasjonal politisk plattform, men som ikke minst også representerer innbyggerne interesser, og skal velges av folket.

I oppgaven omtales saker og problemstillinger. Det er administrasjonen som har ansvar for den daglige driften av kommunen. Tillitsforhold og konflikter spilles først og fremst ut i tilknytning til konkrete saker, men det er stor forskjell på saker som kommer opp i samspillet mellom administrasjonen og politisk ledelse. Noen ganger er det relativt enkle saker der administrasjonen skriver et saksunderlag som veier ulike perspektiver på en enkel og uproblematisk måte. Saken(e) kommer da rett til politisk behandling, uten hverken noe forløp eller etterløp, og uten at noen i hverken administrasjonen eller politisk ledelse har noe særlig engasjement i den ene eller andre retning for saken. Andre ganger er det lengre pågående utviklingssaker som gjerne har et oppspill med offentlig debatt og flere politiske beslutningspunkter underveis. Eksempler på dette er store veivalg i forhold til skolestrukturer, byutvikling, kommuneplaner, arealdisponering, veiutbygging og større utbyggingsprosjekter.

## **Teori**

Her presenteres kort den vitenskapelige teorien knyttet til tillit og kunnskapsutvikling, og modellen for konfliktløsning, som benyttes videre i drøftingen av funnen.

### ***Tillit***

Lewicki og Bunker gir, gjennom bokkapitlet *Trust in Relationships. A model of development and decline*, et rammeverk som kan bidra til at vi forstår hva slags tillitt vi kan snakke om i ulike relasjoner, og hva som styrker og svekker tilliten. Forfatterne fremhever at hva som skal til for bygge opp og ned tillitt avhenger av hva slags tillit vi opererer innenfor. I sin teori lanserer de tre nivåer, eller former for tillitt (Lewicki & Bunker 1995).

Beregningsbasert tillit forklarer de er tillitt basert på en kost/nytte vurdering av utbytte av en relasjon. I denne formen er verdien av tillitt beregnet ut ifra verdien ved å stå i relasjonen, mot kostnadene ved å opprettholde relasjonen. Om den ene part opplever en eller flere inkonsistente handlinger, vil dette skade relasjonen. Om den ene parten da ikke lenger ser verdien i å stå i relasjonen, vil det til slutt føre til at en av partene trekker seg helt ut, eller man må bygge opp relasjonen fra bunn igjen.



In calculus-based trust, forward progress is made by ladder-climbing in slow stepwise fashion; however, a single event of inconsistency may “chute” the individual back several steps – or in the worst case, back to square one (Lewicki & Bunker 1995 s.154).

Den andre formen for tillit forfatteren peker på er kunnskapsbasert tillit, som handler om tillitt basert på forutsigbarhet hos den andre part. Desto bedre vi kjenner hverandre, desto bedre kan vi forutsi hva de vil gjøre – så lenge vedkommende forblir forutsigbar. En viktig faktor her er at man ikke trenger å være enig med hverandre eller ha felles verdier så lenge man er forutsigbar, transparent og gjenkjennelig i sine handlinger. For å få til en slik form for tillitt må man ha tette bånd, god kommunikasjon og gode personlige relasjoner. Kunnskapsbasert tillitt er til forskjell fra beregningsbasert tillitt basert på informasjon, ikke kontroll. Tillitt bygges ved å samle informasjon, ved å se hverandre i ulike kontekster, og oppleve hverandres tålegrenser.

As long as I believe that I can adequately explain or understand your behavior, I am willing to accept it (even if it has created cost for me), forgive you, and move on in the relationship. (Lewicki & Bunker 1995 s.154).

Til slutt finner man identitetsbasert tillitt som er tillitt basert på en gjensidig forståelse, aksept og tilslutning til den andres motiver. Dette innebærer en grunnleggende tanke om at man vil hverandre vel. Den ene partene kan fullt og helt stole på at deres interesser vil bli kjempet for, uten at det nødvendigvis settes opp sterke kontrollmekanismer. Dette innebærer at man har en felles identitet, og at man klarer å spille på hverandres styrker for å maksimere hverandres sterke sider (Lewicki & Bunker 1995).

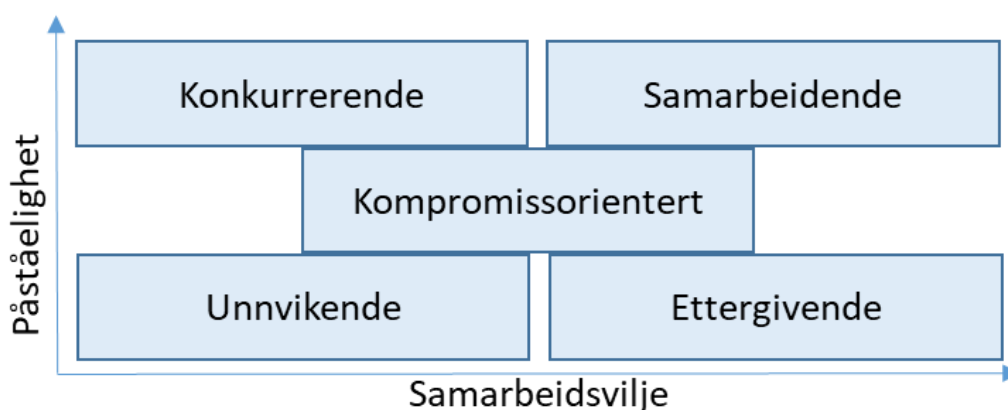
Forfatterne hevder at de ulike typene eller nivåene av tillitt bygger på hverandre, men teorien er ikke normativ i den forstand at den sier at den ene typen tillitt er bedre enn den andre. Ulike relasjoner fordrer ulike former for tillitt. Tillit er heller ikke statisk, da den både utvikles og forandres. Det er derfor fullt mulig, i teorien,

at ulike relasjoner kan bevege seg frem og tilbake mellom ulike former for tillit. Utviklingen av identitetsbasert tillitt vil for eksempel kunne starte, selv om man vil si at relasjon primært er basert på kunnskapsbasert tillitt.

### ***Konflikt***

Som påpekt innledningsvis vil jeg kombinere tillittsteori med konfliktløsning, med utgangspunkt i Thomas-Kilman modellen for ulike konfliktløsningsstrategier (Thomas & Kilman 1974). Dette er ikke en teori om ulike typer konflikter, men formålet med å bruke modellen er heller ikke å identifisere en eller flere konflikttyper. Formålet er å utvikle et verktøy, og modellen er et rammeverk for å reflektere rundt ulike tilnærminger til ulike konflikter.

Ifølge modellen er det fem stiliserte tilnærminger til konflikter. Figuren under oppsummerer de ulike tilnærmingene, der det ene akse handler om hvor selvhvedende eller påståelig man skal være (grad av «assertivness»), mens man på den andre akse ser på graden av samarbeidsvilje.



*Figur 1: Thomas- Kilman modellen (basert på Thomas & Kilman 1974).*

*Konkurrerende* tilsier at man har høy grad av påståelighet, men liten grad av samarbeidsvilje. Ifølge modellen skal man velge en slik strategi når man har makt til å gjøre det, saken er viktig, og det haster. Dette er en strategi som fordrer å skjære gjennom, og gå for en løsning. Når man konkurrere må man ha et mål som går på bekostning av noen andres ønsker. Å konkurrere kan innebære å stå på dine rettigheter, å forsvare et standpunkt du mener er rett, eller rett og slett bare prøve å vinne frem.

En annen tilnærming er å ikke være påståelig, men heller ikke samarbeidsvillig. I praksis betyr dette å løpe fra situasjonen, eller å unngå å ta en avgjørelse. I modellen omtales dette som *unntvikkende*. Det er en del konflikter som går over, hvis vi lar tiden virke. I følge modellen kan denne tilnærmingen også brukes dersom man ikke har makt nok til å være påståelig i en sak.

En tredje tilnærming er *ettergivende*. Her er man ikke påståelig i det hele tatt, men veldig samarbeidsvillig. I prinsippet betyr dette at man gir seg, og må forstås som det motsatte av konkurrerende. Dette kan være en god løsning når saken er viktig for motparten, men egentlig ikke så viktig for deg. Da fremstår utfallet av konflikten ikke som en god løsning, med det gjør heller ikke noe.

Midt i modellen finner vi *kompromisset*. Dette er den løsningen som søkes dersom det er viktig for begge parter. Dette kan være den beste løsningen når det ikke er naturlig å gi seg, eller ingen av partene har makt nok til å presse en løsning gjennom. Det er også en forutsetning at det for begge parter er viktigere å komme videre, enn å få helt rett.

Det som oftest er den beste løsningen på konflikter er *samarbeid*, der man prøver å skape en vinn/ vinn situasjon. Dette er en situasjon der begge er påståelig, men der man også prøver å se til samarbeidsvilje. En slik løsning fungerer best når saken er viktig for begge parter, og de har tid til å prøve å finne ut en felles løsning.

### ***Kunnskapsutvikling***

Som nevnt innledningsvis tar jeg her utgangspunkt i Ikujiro Nonakas forfatterskap. Nonaka tar igjen tar utgangspunkt i at kunnskap kan deles opp i tause og eksplisitte dimensjoner (Nonaka & Takehuchi 1995). Kunnskapen utvikles hos Nonaka gjennom omkodning mellom taus og eksplisitt kunnskap i en gjentakende spiralprosess han kaller SEKI-modellen. SEKI-modellen er et rammeverk som primært er brukt for å forstå og tilrettelegge for kunnskapsutvikling i store bedrifter, og må derfor i denne sammenheng kun leses som et eksempel på hvordan man kan tenke helhetlig og systematisk om kunnskapsutvikling, og det å bli bedre på å dele- og bygge på erfaringer.

Rammeverket operasjonaliseres og utdypes nærmere i drøftingen.

## **Metode**

Utgangspunktet for denne oppgaven er et tema det i liten grad er forsket på, og KS har etterspurt mer kunnskap om. Studien er søkende etter kunnskap, og økt forståelse om en del av et komplisert samspill, det i liten grad er drevet systematisk forskning på tidligere.

Studien er eksplorativ, det vil si at den eksplorerer, eller søker å oppdage noe nytt. Med et eksplorativt utgangspunkt er målet først og fremst å få en økt forståelse for temaet, og skape et grunnlag som kan følges opp videre med et mer spisset og målrettet forskningsdesign (Thagaard 2009). I studien er jeg ikke ute etter å si noe generelt om en større populasjon av norske kommuner. Jeg studerer en kommune, og målet er kun å beskrive situasjonen og nytteverdien i den kommunen, og se om det danner grunnlaget for en mer presis tilnærming som kan utforske temaet videre.

Som en grunnstruktur har jeg valgt en kvalitativ tilnærming. Det er mulig å bruke kvantitative metoder i et eksplorativt design, men fordelene med kvalitativ metode er at man kan bygge opp en forståelse av en case, og hente ut forklaringer og utdypende svar fra informanter.

Jeg som utformer denne studien, er selv leder i kommunen som undersøkes. Det innebærer at jeg kan forstå konteksten godt, men ulempen med kvalitativ metode, og særlig kvalitativ metode for å undersøke en organisasjon der jeg selv er leder, er at det er en risiko for at mine egne meninger og vurderinger skinner gjennom (Thagaard 2009).

Jeg har valgt å gjennomføre datainnsamlingen til denne studien i to faser, der den første innebærer semistrukturerte intervjuer med syv ledere i en kommune. Etter at data fra disse intervjuene er samlet og bearbeidet er det gjennomført et semistrukturert gruppeintervju med de samme informantene, der de ble presentert for hypoteser og foreløpige vurderinger.

Et semistrukturert intervju i denne sammenhengen er en samtale med utgangspunkt i ulike temaer og spørsmål man ønsker besvart, men rekkefølgen på spørsmålene tas ettersom samtalen utvikler seg. Gjennom denne typen intervjuer er det også naturlig å følge opp temaer eller innspill informantene selv kommer opp med (Thagaard 2009). Grunnstrukturen i intervjuene har vært lik hele veien, men siden oppgaven er eksplorativ i sitt utgangspunkt, er det også naturlig at tilnærmingen, og hva som har blitt vektlagt, har utviklet seg noe underveis.

Formålet med gruppeintervjuet er både å sikre at tolkningen av innspillene fra en-til-en intervjuene er gjenkjennbar, og samtidig få innspill som kan løfte analysene videre. Gjennom å samle informantene til et oppfølgende gruppeintervju kan min systematisering og tolkning av de åpne intervjuene testes, og funnenes validitet bli høyere.

Fordi studien er eksplorativ, og jeg selv er leder i organisasjonen som undersøkes, er denne prosessen et godt metodisk grep for å sikre en etterprøvable diskusjon av funn, og et mer solid grunnlag for konklusjonene i studien. I presentasjonen av funnen har jeg lagt opp til at dataene presenteres i to etapper, og jeg synliggjør hvordan gruppeintervjuet verifiserer funn, og bygger videre på en-til-en intervjuene.

Både intervjuguide brukt til de semistrukturerte intervjuene, og presentasjon holdt under gruppeintervjuet, ligger vedlagt.

### ***Analysenhet og utvalg***

Analyseenhet for denne studien er en mellomstor norsk kommune. En mellomstor norsk kommune defineres av SSB som en kommune med 5000- 19999 innbyggere (Langørgen, Løkken & Aaberge 2015). Utvalget av informanter består av kommunedirektøren som er øverste leder. Fra øverste ledergruppe er også kommunalsjef for oppvekst, og kommunalsjef for samfunnsutvikling intervjuet. I tillegg er følgende ledere, som svarer til kommunalsjef for samfunnsutvikling, intervjuet; enhetsleder for plan- og byggesak, enhetsleder for eiendom og tekniske tjenester, enhetsleder for kultur og enhetsleder for kulturhuset.

Det er kommunalsjefene og/ eller kommunedirektør som har innstillende myndighet i enkeltsaker, og det overordnede ansvaret, men samtlige av lederne har ansvar og mandat til å fatte beslutninger innenfor sitt fagområde.

Tjenesteområde informantene jobber med omfatter det meste av prosjekter og tiltak knyttet til vekst og utvikling i kommunen. Eksempler på saker er by- og stedsutvikling, areal- og reguleringsplaner, kommuneplaner og kommunedelplaner, tilskuddsordninger, samarbeidsprosjekter, oppfølging av frivillig lag og foreninger, kunst- og kulturprosjekter, veiprosjekter, salg og markedsføring av næringstomter, utøvende tekniske tjenester, skole og barnehage.

To av informantene mine er nyansatte i kommunen, men har begge erfaringer fra lignende stillinger tidligere. De øvrige fem informantene har minimum 3 års erfaring i sine nåværende lederstilling.

### **Funn fra en-til-en intervjuene**

I dette kapittelet, gir jeg en gjennomgang av funnene fra en-til-en intervjuene. Funnene presenteres, som skissert i innledningen, med å først se på tilliten fra politisk ledelse til administrativ ledelse i dag, før jeg ser på ulike tilnærmingen til ulike saker, og hva som former valg av tilnærminger.

#### ***Tilliten fra politisk ledelse til administrasjonen***

Det første som er påfallende når temaet tillit tas opp i intervjuene, er at alle informantene mine vurderer tilliten ut ifra sitt perspektiv, og sine relasjoner. Selv om de blir spurt om å gi et helhetsbilde av relasjonen mellom politikere og administrasjonen, kommer de fort inn på sitt fagområde. Enhetsleder for eiendom og teknisk sier «Som leder av tekniske fag, opplever jeg at det handler om manglende forståelse for de tekniske fagene» (Intervju 06.09.21). Leder for plan og byggesak peker på at «enkelt politikere sier jo at vi alltid sier nei, men vi vet jo at vi har 90 % ja i våre plansaker» (Intervju 06.09.21). Enhetsleder for kulturhuset sier direkte at «tillit er veldig knyttet til person» (Intervju 16.09.21). Påfallende nok peker kommunedirektøren, som den eneste, på at det er «særlig viktig at vi har et sterkt og godt tillitsforhold på toppen mellom ordfører og

kommunedirektør» (Intervju 08.09.21). Kommunalsjef for samfunn kom med påstanden «Med så nære relasjoner så er ikke tilliten til oss alle noe annet enn den tilliten hver og en av oss har» (Intervju 02.09.21) Et første funn er at informanter vektlegger tillitsrelasjoner direkte mot dem selv som ledere.

Et funn nummer to er at informantene svarer sprikende på spørsmål om hvordan tillitsnivået er i dag. Det fremheves av flere at tilliten varierer over tid, men det er ulike oppfatninger om den var bedre eller dårligere før, blant de som fremhever dette. Enhetsleder for plan og byggesak sier at «tilliten fra politisk ledelse går veldig i bølger, og den bølgen vi har vært i nå har jo ikke vært den heldigste» (Intervju 06.09.21). Dette gjelder både generell tillitt til administrasjonen, og tillitt til enkeltledere. Kommunalsjef for samfunnsutvikling, som har stått i en del saker med sterke interessekonflikter, sier at hennes personlig tillit er svekket: «jeg opplever at det var lettere før, nå er politikerne mer skeptisk til mine meninger (..) Det er spesielt lederen i den nåværende opposisjonen som jeg opplever at hele tiden stiller spørsmål med mine vurderinger» (Intervju 02.09.21).

Alle ser noen utfordringer med tillitssituasjonen. Det er kun kultursjefen som sier vi har en tillitsutfordring i dag. Hun sier; «tilliten er jo sånn for å være litt brutal ikke den beste. Jeg mener vi har en tillitsutfordring» (Intervju 09.09.21).

Kommunedirektøren sier «jeg kunne godt sagt at vi har et tillitsproblem for det kommer mange spørsmål om mange ulike saker, men alt i alt opplever jeg at vi har tillit» (Intervju 08.09.21). Enhetsleder for eiendom og teknisk sier «Noen har skjelt meg ut for å stjele av felleskassa, andre har sendt blomster. Alt i alt er tilliten nå god, det er bare det at man av og til må informere bedre» (Intervju 06.09.21). Tilliten varierer altså, og noen samlet beskrivelse av tillitssituasjonen i dag kan ikke gis basert på intervjuene.

Et tredje funn knyttes til spørsmålet om hvorfor tilliten er som den er, på godt eller vondt. I samtalene kommer informantene fort til hva som grunnlaget for manglende tillit, og hva som svekker tilliten. Et punkt som fremheves av alle, i en eller annen form, er at administrasjonen er for dårlig til å informere om hva de faktisk gjør. Enhetsleder for plan og byggesak sier: «Vi må ut og informere mer

og fortelle de gode historiene. Det handler ikke om å få frem detaljer, men om de gode historiene» (Intervju 06.09.21).

Et annet poeng flere av informantene legger vekt på, er at mye av grunnlaget for manglende tillitt ligger i uerfarne politikere, som ikke har tillitt til administrasjonen fordi de ikke forstår systemet, ikke forstår hva som ligger i den delegerte myndigheten, og at de derfor i for stor grad tar på seg en ombudsrolle. Kommunalsjef for oppvekst sier «noe av forklaringen på manglende tillitt er uerfarne politikere, som tror at jobben bare er å være ombudsmenn» (Intervju 16.09.21). Leder for eiendom og teknisk sier:

Det er viktig å huske på at det er lekfolk som blir lokalpolitikere, og de blir gjerne politikere fordi de er engasjert i enkeltsaker. Så kommer de til bystyret og plutselig må de forholde seg til mange andre saker de ikke opplever eierskap til. Det er ikke rart det er vanskelig å tenke at man jobber sammen om dette når de egentlig ikke bryr seg om saken (...) Politikere er enkeltpersoner og innbyggere, med mangel på systemforståelse (Intervju 06.09.21).

Det er videre flere som også peker på at mangel på tillitt handler om en kultur, og hendelser langt tilbake i tid. Leder for kulturhuset sier «Hos de nye politikerne er det enkelte jeg tror hater kommunen på grunn av noe bestefaren opplevde for tretti år siden» (Intervju 16.09.21). To av informantene peker også på at tillitsrelasjonen er en del av en politisk ramme vi ser i dag med et svakt flertall, og ganske mange uerfarne politikere.

Løsningen på hva som bygger tillit mener samtlige informanter, i en eller annen form, at ligger i faglighet, transparens og etterrettelighet. Dette er det fjerde funnet. Enhetsleder for oppvekst bruker de tre begrepene i samme setning, mens enhetsleder for plan og byggesak, for eksempel, sier; «det er dette det koker ned til; faglighet, faglighet og faglighet» (Intervju 06.09.21).

Tillit må, ifølge fem av mine informanter, bygges på relasjoner, og forståelsen av dette må trekkes frem som det femte funnet fra dette temaet. Kultursjefen, som er



nyansatt, legger særlig vekt på at vi har for stor distanse mellom administrasjon og politikk, og for lite dialog;

Jeg ble veldig overasket over at politikere ble overasket over at jeg tok kontakt. Jeg tror aldri de har opplevd at en kultursjef tidligere har uttrykt ønske om å ha en sånn en-til-en diskusjon med alle politikere i kulturutvalget. Den personlig kontakten er jeg helt sikker på styrker tilliten (Intervju 09.09.21).

Kommunalsjef for oppvekst sier: «Jo mer interaksjon du har, jo bedre relasjoner til politikeren» (Intervju 16.09.21). Dette sies ikke så eksplisitt av de øvrige informantene, men flere er inne på det samme. Særlig kultursjefen og de øverste lederne (kommunedirektør og kommunalsjefene) er veldig opptatt av den personlige relasjonen, og at personlig tillitt er viktig.

Som nevnt er det bare fem av informantene som vektlegger relasjoner. Det er to av informantene som skiller seg ut, og som også gjør dette flere andre steder; enhetsleder for plan og byggesak, og enhetsleder for eiendom og tekniske tjenester. De skiller seg ut ved at de gjennomgående er tydeligere på at det er systemet som må virke, at man ikke har konflikter fordi man som administrasjon ikke har meninger, og at tillitt kun bygges gjennom faglighet. Disse to er ledere innenfor fagområder hvor saker ofte er ganske rett frem, formelle og tydelig lovregulerte. Dette er trolig utslagsgivende med tanke på hvor opptatt de er av de personlige relasjonene og kjemien, men jeg skal også i drøftingen komme inn på at dette kan handle om deres personlighetstype.

Et sjette funn fra dette temaet er at alle informanter, uansett fagområder, er veldig bevisste på at det er viktig at politikere har en god tillit til administrasjonen. Kommunalsjef for samfunn sier «dette er noe av det viktigste vi holder på med. Om vi ikke har tillitt får vi ikke til noen ting» (Intervju 02.09.21).

### ***Ulike tilnærminger til ulike saker og hva som former tilnærminger***

Alle mine syv informanter gir gjennom intervjuene uttrykk for at de er opptatt av å være bevisst i sin rolle, og dyktig i utførelsen av den. Når saker er godt

bearbeidet, og informantene opplever at den politiske diskusjonen er saklig, peker samtlige på at det er greit å føye seg etter et vedtak, selv om vedtaket ikke var deres foretrukne alternativ. Kommunalsjef for oppvekst sier for eksempel:

Det kan jo hende man ikke får det som man mener er best. Da må man bare gå en runde meg selv, gå hjem og krangle litt der, men aldri vise det i de politiske møtene. Vår troverdighet ligger i at vi er profesjonelle» (Intervju 16.09.21).

Et første funn fra temaet konflikter er at samtlige informanter forstår sin rolle og hierarkiet mellom administrasjon og politikk, og at respektene for demokratiske prosesser og politiske vedtak er høy.

Funn nummer to under dette temaet er de fleste, men ikke alle, informantene mener at det finnes rom for et samspill mellom politisk og administrativ ledelse, som går ut over den institusjonelle rammene som følger av kommuneloven. Det er de to fagtunge ledere som ikke pekte på betydningen av personlige relasjoner for tillit, som også sier at de ikke jobber strategisk for å få frem et poeng eller få gjennomslag for et perspektiv. Sitatet under er hentet fra enhetsleder plan og bygg: «Konflikt mot politikere finnes egentlig ikke (..). Da forholder vi oss stort sett alltid bare til det politiske vedtaket» (Intervju 06.09.21).

Et funn nummer tre er at for de fem andre informantene, og det inkluderer også den øverste lederen, er det en oppfatning at administrasjon *må* foreta vurderinger ut over det faglige, der konfliktpotensialet, vurdering av motstand og interesser veies inn i innstillinger, og handlinger. Grepene som tas kan også veie tyngre enn de rene faglige vurderingene. Kommunedirektøren fremhever;

Jeg tenker ofte taktisk, om du mener at det handler om å strekke en sak i en eller annen retning, å velge når saken skal opp, eller å vurdere hva som faktisk er mulig å få til. Om vi ikke gjør det risikerer vi å ikke få gjort ting. Jeg tror rett og slett det er nødvendig i noen sammenhenger, og særlig sett opp mot det beslutningssystemet du har i kommunen (Intervju 08.09.21).

Leder av kulturhuset sier «Det er jo alltid problemer som skal løses underveis, og saker har ulike perspektiver, men desto bedre man kjenner landskapet og enkeltpersoner, desto lettere er det å få frem den relevante informasjonen, og det må vi utnytte» (Intervju 16.09.21).

Kommunedirektøren sier videre at ledere skal vurdere hva som er mulig å få til, og at det ikke skal være opp til politikere alene å få mulighet til å moderere ting: «Vi skal ikke hele tiden overlate de til politikerne. Jeg er ikke noe sånn departementsmann som tenker at vår oppgave bare å bidra med faglig grunnlag for riktige beslutninger» (Intervju 08.09.21).

Selv om informantene foretar slike handlinger er funn nummer fire at det er lite som tyder på at informantene har noen uttalt systematisk bevissthet rundt ulike konfliktløsningsstrategier, for ulike saker og problemstillinger. Kommunalsjef for samfunn sier for eksempel at «Jeg er bevisst på konfliktnivå og tillitsnivå, og tar hensyn til dette når saker utformes, og med tanke på hvordan jeg formulerer meg i offentligheten» (Intervju 02.09.21). På spørsmål om hva slags strategi hun velger er det samtidig et mer søkende svar;

Jeg har prøvd mange ulike roller, og tror jeg har lært noe, men kan ikke si at jeg bevisst analyserer og velger ulike strategier. Strategien blir litt til underveis ettersom man forstår landskapet (..) Vi kommer aldri unna at det blir vanskelige saker, så det må man kanskje bare sånn personlig bli litt tryggere på å håndtere de (Intervju 02.09.21).

Selv om strategier ikke er uttalt er funn fem at informantene tilnærmer seg saker på ulike måter. Her skal jeg være tydelig på at det ikke er gjort noen personlighetsvurdering av den enkelte ledere. Funnene skal kun leses som en indikasjon på at det er ulike tilnærminger som trolig gjenspeiler fagområde, rolleforståelse og personligheter. Som vist til tidligere er det to ledere som jobber med fag der lover og retningslinjer er ganske klare, og der dette spiller en viktig rolle for hvordan de tilnærmer seg en sak. Der de mener man må la fagene tale for seg, sier imidlertid kommunalsjef for samfunnsutvikling, som er deres leder og som ofte er med på å håndtere deres saker, at «når det begynner å bli debatt er det

ofte interessant. Jeg blir konkurranseinnstilt og ønsker å snu ting» (Intervju 02.09.21). Kommunalsjef for oppvekst understreker ulikheten mellom ulike personer ved å si at «Personlighet har mye å si når du skal gå inn i ulike konflikter. Jeg må jo legge litt lokk på meg selv og øve når jeg skal inn i slike saker, sånn at jeg ikke bare turer på» (Intervju 16.09.21).

Noen andre eksempler er at kultursjefen er tydelig på at hun går inn i diskusjoner med mål om å «vinne» frem med en sak, selv om hun skal holde seg profesjonell på de formelle arenaene. Ulikheten ligger for eksempel også i hvor stor grad av eierskap og prestisje man legger i saker. Enhetsleder for kulturhuset sier at «jeg prøver å unngå å legge personlig prestisje i enkeltsaker. Det får gå som det går» (Intervju 16.09.21). Kommunedirektøren er her på den andre enden av skalaen, der han sier at «jeg legger prestisje i en del saker, og når jeg investerer prestisje i saker, da pusher jeg hardere på og jobber veldig bevisst med å få frem det jeg mener er riktig» (Intervju 08.09.21).

Funn nummer seks i forlengelsen av dette punktet er at det i intervjuene har blitt lagt vekt på at saker ofte er i offentlighetens søkelys, og dette påvirker hvordan man jobber med dem. De fleste ledere håndterer det å stå i offentlighetens greit, men det er forskjell med tanke på i hvilken grad informantene peker på at dette gir en motivasjon, eller at de bli trigget av det. Kultursjefen sier, med referanse til tidligere jobb, «det å stå i offentligheten har brent meg helt ut tidligere. Det var så mange som mente så mye om meg direkte. Jeg klarte det nesten ikke» (Intervju 09.09.21). Kommunalsjef for samfunn sier: «det med offentlige debatter kan trigge meg og få meg helt frem på kanten av stolen» (Intervju 02.09.21), mens kommunedirektøren sier at «det med offentligheten syntes jeg før var litt vanskelig. Nå forholder jeg meg bare til det. Det hverken trigger meg eller skremmer meg» (Intervju 08.09.21). Dette er relevant fordi det viser ulike personligheter, men fremheves som et eget funn fordi hvordan man takler offentligheten kan være med på å forme hvordan man møter dialogen med politikere, og i hvilken grad man ønsker å utfordre i politiske saker. Det er flere informanter som også peker på at det er en faktor å ta høyde for at saksbehandlere i den enkelte leders bakland ikke ønsker å være i offentligheten, og deres interesser må ivaretas. Enhetsleder for eiendom og teknisk sier; «jeg har ikke noe

problem offentlige diskusjoner, men det er flere saksbehandlere som har fått lov til å slippe enkeltsaker fordi det kan bli offentlig oppmerksomhet. Det er flere som frykter anklager om feil eller mangler mot de personlig» (Intervju 06.09.21).

Funn nummer syv er at mine informanter gjennomgående oppgir at der saker ikke er godt nok opplyst eller dårlig bearbeidet er det ikke er lett å akseptere at det de mener er ble feil valg, velges. Der informanten opplever at grunnlaget for saken er for dårlig, der budskapet eller hovedinnholdet er dårlig kommunisert, eller der den politiske debatten har foregått på det som blir oppfattet som usaklige premisser er det stor frustrasjon å spore. Ikke minst fordi man da opplever å ikke ha levert på den fagligheten som skal til for å bygge tillit over tid, og at dette trolig vil gjøre det mer utfordrende i deres neste sak. Kommunalsjef for samfunnsutvikling sier; «Hvis du har gjort slett arbeid er det utfordrende i neste runde. Heldigvis er det sånn at så lenge det er små saker, og faglig litt dårlig, trenger man bare et par gode saker før man er «ovenpå» igjen» (Intervju 02.09.21).

Et åttende funn i forlengelsen av dette, og som det forrige funnet binder temaene tillit og konfliktløsning sammen, er at graden av tillitt er viktig med tanke på hvordan man tilnærmer seg en sak, og utfallet av en sak. Det er funn som tyder på at om politikere har en høy grad av tillitt til at man rent faktisk ønsker hverandre vel, er det lettere å få gjennomslag for sin vurdering uten kritiske spørsmål. Kommunalsjef samfunn sier: «Det er veldig frustrerende når man opplever å ikke bli trodd på at man vil hverandre vel. Om vi ikke er superryddig og faglige i vår tilnærming over tid opplever jeg fort mistro i intensjonene våre. Det er ikke bra» (Intervju 02.09.21).

Informantene mine, med de samme to unntakene som skissert tidligere, kan vise til konkrete eksempler der de mener at en enkeltsak kunne vært håndtert eller løst bedre, altså at man kunne utrettet mer og fått en høyere gjennomføringskapasitet, om man i større grad var bevisst på tillitsrelasjoner. På direkte spørsmål knyttet til om man tar hensyn til, og vurdere nivået av tillitt og hvordan man vektlegger seg i saker, svarer de fem bekreftende på at de har et veldig bevisst forhold til dette.

Et siste niende funn, det er verdt å påpeke er at de nyeste ansatte, kultursjefen og kommunalsjef for oppvekst, er de som virker til å ha den mest uttalte og bevisste holdningen knytte til å jobbe med ulike strategier. De nyeste ansatte har etter bare noen få måneder i jobben gjort flere bevisste valg og har uttalte strategier for hvordan man skal tilnærme seg potensielle konflikter, særlig med tanke på informasjon, kommunikasjon og faglighet.

Kultursjefen er her tidligere sitert på at hun ble overasket over at politikere så det som noe nytt at noen i hennes rolle ønsket en mer direkte kontakt, og at dette var et bevisst valg for henne. Kommunalsjef oppvekst sier: «Jeg er jo veldig utålmodig og tenker at skal jeg få gjort noe må jeg ha dialog. Da må jeg møte de og leverer godt allerede fra første møte» (Intervju 16.09.21).

### **Drøfting av funn fra en-til-en intervjuene**

I det kommende kapittelet skal jeg belyse funnene mot tillitsteori og konfliktløsningsmodellen skissert i kapittel to. Kapitelet struktureres som det forrige, der jeg først diskutere med utgangspunkt i tillitten fra politisk ledelser til administrasjonen i dag, og deretter ulike tilnærmingen til ulike konflikter. Avslutningsvis i kapitelet oppsummeres funnene så langt, og det avklares sentrale spørsmål for den neste fasen i denne eksplorative studien; gruppeintervjuet.

#### ***Tilliten fra politisk ledelse til administrasjonen***

I presentasjonen av funn i forrige kapittel ble følgende fremhevet:

1. Tillitsrelasjoner går direkte mot flere av ledere i administrasjonen.
2. Informantene svarer sprikende på spørsmål om hvordan tillitsnivået er i dag.
3. Faktorer som lite informasjon og svak kommunikasjon, manglende systemforståelse, hos politikere (overdreven ombudsrolle) og grad av faglighet trekkes frem for å forklare tillitsnivået i dag.
4. Løsningen på hva som løser konflikter og bygger tillit er, ifølge alle informantene, faglighet, transparens og etterrettelighet.
5. Fem av syv informanter er opptatt av at tillit må bygges på personlige relasjoner.
6. Alle informanter jobber med, og er bevisste på at det er viktig at politikere har en god tillit til den enkelte leder og administrasjonen i sin helhet.

Jeg skal her først bruke de tre formene for tillitt skissert i kapittel to, sammen med funnene fra intervjuene, for å nærmere beskrive hva som kjennetegner tillitsforholdet i kommunen. Funn nummer en, viser at vi ikke kan snakke om én tillitsrelasjon mellom politikere og administrasjon, men flere relasjoner. Funn to

viser at informantene ikke gir noen sammenhengende beskrivelse av tillits situasjonen. Det kan derfor ikke være noe mål å identifisere konkret hva slags tillitt vi ser mellom partene i dag. Ved å se funnene i lys av det teoretiske rammeverket skissert i kapittel to, kan vi imidlertid løfte forståelsen av tillitsrelasjonen.

En forståelse av tillitsformer og tillitsrelasjoner gir et utgangspunkt for å forstå hva slags tillitt som er ønskelig, og hva som må til for å holde tilliten oppe. Kapitlet oppsummeres med en drøfting av mulige implikasjoner for hvordan administrasjonen kan jobbe med å styrke, og/eller endre, tillitsrelasjonen mot politikere. Altså hva et verktøy for å jobbe med relasjonen bør fokusere på.

Som vi husker, er beregningsbasert tillitt den første formen for tillitt Lewicki og Bunker beskriver (Lewicki & Bunker 1995). I beskrivelsen av tillitsrelasjonen er det ikke noen av informantene som gir uttalelser som peker på et tillitsforhold basert kun på kost/nytte, som kjennetegnet en beregningsbasert tillitt. Det betyr ikke at det ikke finnes relasjoner basert kun på beregningsbasert tillitt mellom politikere og ledere. De institusjonelle rammene gitt av kommuneloven, som skissert tidligere i oppgaven, er trolig en forutsetning som gjør relasjonen relativt forutsigbar. Strukturen låser politisk ledelse og administrasjonen sammen. Vi kan imidlertid i teorien få situasjoner der enkelte politiske ledere, eller grupper av politikere, enten kun har en beregningsbasert tillitt, eller viser liten eller ingen tillitt, til en eller flere administrative leder, jf. funn 1. Vi så blant annet under forklaringen bak funn nummer to, at en av lederne har opplevd at sin personlig tillitt har blitt svakere over tid, og at særlig enkelte grupper uttrykker mistillitt til henne.

Som vi så i funn nummer seks er alle informanter opptatt av tillitt, og har hele tiden fokus på å bedre og opprettholde tilliten. Dette er et godt utgangspunkt for å jobbe med temaet, og for å se på hvordan man eventuelt kan klare å utvikle, og endre tilliten. Det er imidlertid ingen automatikk i at hverken en kunnskapsbasert- eller en identitetsbasert tillitt, som er de to andre tillittstypene til Lewicki og Bunker, utvikles. Forutsetningen for slike tillitsrelasjoner må bygges over tid.

Forfatterne sier at relasjoner begynner med aktiviteter basert på beregningsbasert tillit. Hvis handlingene her utvikler seg på et vis som bekrefter tilliten, kan man begynne å utvikle en kunnskapsbase om andres behov, preferanser og prioriteringer. Dette danner grunnlaget for kunnskapsbasert tillitt (Lewicki & Bunker 1995). Man kan, ifølge forfatterne, oppnå endring både innenfor samme tillitstype, og gjennom og endre typen tillit. Skal man endre type tillitt, peker de på at man gjerne trenger et «ramme-bytte», eller paradigmeskifte.

Å komme seg fra kunnskapsbasert til identitetsbasert tillit er det mest krevende, og om ledere i noen relasjoner oppnår identitetsbasert tillit, er kravene til å levere store for å opprettholde tilliten. Samtidig er det også sånn at relasjoner som er karakterisert av sterk identitetsbasert tillit, kan motstå ganske store utfordringer, som ville vært betegnet som et tillitsbrudd i et beregnings- eller kunnskapsbasert tillitsforhold. Ved identitetsbasert tillit ønsker man å forstå hverandre, og har gjerne en høyere toleranse (Lewicki & Bunker 1995).

I et kunnskapsbaserte tillitsforhold trenger man ikke være enig med hverandre så lenge man er forutsigbare, transparent og gjenkjennelig (Lewicki & Bunker 1995). Dette la informantene mine også vekt som noe de hele tiden jobbet med, i funn nummer fire. Andre faktorer som trekkes frem som viktig i denne formen for tillitt, er god informasjon og kommunikasjon, som bidrar til å gjøre partene forutsigbare. I funn nummer tre og fire ligger det også at mine informanter jobber med dette, men at det ikke er gitt at man alltid klarer å nå frem med riktig informasjon.

I følge forfatterne er forutsigbarhet viktig i en kunnskapsbasert tillit, selv om forutsigbarheten ligger i at man ikke er til å stole på, eller har en mening som går imot det man selv mener er rett. Så lenge man handler forutsigbart trenger man ikke være enig i handlingen. Dette er et viktig premiss i relasjonen mellom politisk og administrativ ledelse, fordi saker som tas opp ofte er av politiske karakter, der det vil være ideologiske skillelinjer mellom ulike løsninger.

Forfatterne mener man ikke trenger å være enig i hverandres handlinger i en identitetsbasert tillit heller, men denne tillitsformen handler om noe mer, som en



ramme for tillit. I en identitetsbasert tillit vil det være full forståelse for at man vil hverandre vel, og man er trygg på at man har felles interesser (Lewicki & Bunker 1995). Hvorvidt vi kan observere identitetsbasert tillit, og hvorvidt det er ønskelig eller behov for denne typen tillitt i samspillet mellom politikere og administrasjonen, diskuteres med utgangspunkt i hva forfatterne mener karakteriserer tillitsformen.

Følgende eksempel kan brukes for å belyse denne diskusjonen. Kommunen som er case for denne oppgaven, har en særlig uttalt profil som kunst- og kulturkommune. Kultursjefen, som mente kommunen hadde en tillitsutfordring, la vekt på at det ikke var felles mål og samarbeid på kulturfeltet. Hennes analyse er at dette skyldes at enkelte politikere og politiske partier har ment at en satsning på kunst og kultur har vært rettet mot en liten interessegruppe, og mot besøkende, og at dette har gått på bekostning av arrangementer for «folk flest», og det lokale kulturlivet i lag og foreninger.

Eksemplet viser at det i enkeltsaker kan være grunnleggende politiske ulikheter, som medfører perspektiver som er så ulike, at det er vanskelig å utvikle en felles identitet mellom administrasjon, og alle politikere i kommunen. Det kan da også skje at en samlet administrasjon eller enkeltledere, bevisst eller ubevisst, velger side i slike politiske delelinjer. I enkeltsaker kan det føre til at det blir vanskelig å skape et fellesskap med alle politikere, men det trenger ikke nødvendigvis å bety mangel på tillit, som forklart over.

Funn nummer tre peker på at politikere kan ta en ombudsrolle når de er uenig med administrasjonen, med en inngang som implisere at de oppfatter det som at man ikke vil hverandre vel. Enkelte politikere ønsker kanskje ikke å skape en tilhørighet, og vil forbeholde seg retten til å stå på siden av systemet. I funn tre ligger det også at særlig uerfarne politikere er opptatt av denne ombudsrollen, men det er også politikere med lang erfaring som velger å være en form for kritiker, og ser det som sin viktigste jobb å «kontrollere» det som foregår. Implisitt i funn nummer tre ligger det imidlertid også at det normalt oppleves som at man har en felles interesser og vil hverandre vel.

I saker med klare politiske skillelinjer er det utfordrende, men trolig ikke umulig å bygge tillitt, både kunnskapsbasert og identitetsbasert. Man må ikke ha en identitetsbasert tillitt i alle relasjoner for å unngå en slik ombudsrolle som informantene mine peker på. Om relasjonen fungerer godt innenfor en kunnskapsbasert tillitt, kan eksempelet med kulturkommunen håndteres så politikere er trygge på hvor administrasjonen, eller den aktuelle lederen, står i saken, og stoler på at de er uenig i saken. Politikere som er uenig i den saken, kan da likevel vise høy grad av tillitt i andre saker.

Administrasjonen og politikere lever åpenbart i et skjebnefellesskap, forent som en felles resultatenhet, men det betyr ikke automatisk at man mellom administrasjon, og tverrpolitisk, klarer å stå samlet om en felles identitet. Et annet kjennetegn på identitetsbasert tillitt er, ifølge teorien, at man har klart å utvikle felles prosjekter, tiltak og mål. Grunnlaget for dette er til stede ved at administrasjonen og politikere leverer sammen et felles «produkt» til innbyggerne med utviklingsplaner og økonomiplaner, men det er ikke gitt at man står samlet om dette produktet.

Grunnlaget for at man eventuelt ikke utvikler identitetsbasert tillitt kan være at partene rett og slett ikke ønsker å identifiseres seg med hverandre. En viktig utfordring for ledere er da å nå frem med at det ikke er målet, men løsningen man er uenig om. Et punkt til fra funn tre, er at lederne ofte opplever at det er vanskelig å få frem informasjon, og å kommunisere godt rundt enkeltsaker. En faktor som også må tas med i vurderingen av hva som skal til for å bygge og endre tillit, er hvorvidt den informasjonen som foreligger faktisk er tilstrekkelig for å kunne si man kjenner partene.

På grunn av politiske valg vil tillitten mellom administrasjon og politikk i sin natur være syklisk, men det kan også være at tilliten veksler mellom kunnskapsbasert og identitetsbasert tillit flere ganger i løpet av en politisk periode. Lewicki & Bunker peker også på at man naturlig veksler mellom kunnskapsbasert og identitetsbasert tillit (Lewicki & Bunker 1995). Utvikling av identitetsbasert tillit vil også kunne starte, selv om relasjonen primært er basert på kunnskapsbasert tillit. Det er igjen viktig å også huske på funn nummer en, som

understreker at vi ikke kan snakke om ett tillitsforhold, men flere. Dette stemmer også overens med funn nummer to som viser at tilliten går i bølger, og at ulike informanter opplever tilliten ulikt.

Ifølge teorien kan det være ønske om å utvikle en identitetsbasert tillit, men desto bedre kjent man blir, desto tydeligere kan det bli at man faktisk ikke ønsker å dele en felles identitet. Funn tre poengterer også at det er enkelte politikere som viser lite interesse i å dele majoritetens vilje. Mangel på systemforståelse kan delvis forklare dette, men særlig innen spesifikke fagområder og enkeltreasjoner kan dette være synlig, som eksempelet med kulturkommune også viser. At man ikke ønsker å dele identitet kan trolig også gjelde i relasjonen fra ledere mot politikere, uten at det er lagt vekt på i denne studien.

Et poeng, som blir særlig relevant med utgangspunkt i funn fem, som viser at to av informantene ikke er opptatt av de personlige relasjonene, er at teorien peker på personlig tilnærming og bekjentskap som en viktig forutsetning for identitetsbasert tillit. Personlige tilnærming er her oversatt fra «courtship», beskrevet som «behavior specifically directed at relationship development, at learning more about a possible partner» (Lewicki & Bunker 1995, s.150). Dette mener forfatterne er avgjørende for å at aktørene skal få nok informasjon, for å avgjøre om det er rom for identitetsbasert tillit i relasjonen.

Betyr det at tillitten de to lederne som ikke er opptatt av personlig relasjoner har fra politikerne, aldri vil kunne kalles identitetsbasert tillitt? Det er ikke noe i mine funn som tyder på at disse to har noen dårligere tillitt enn de andre. Tvert imot trekkes begge frem som ledere med stor faglig tyngde og tillitt. Kanskje er relasjonen i dette tilfellet i sin natur så faglig orientert, at det ikke er en forutsetning å bygge personlige relasjoner? Det er kanskje heller ikke disse to lederne som står i saker, der man har mest nytte av å opparbeide en identitetsbasert tillitt?

Eksempelet med kulturkommune er en sak, eller et prinsipp, som har skapt skillelinjer i kommunen gjennom mange år. Det er imidlertid mer fortløpende fra

sak til sak at man i størst grad kan se at tilliten får en betydning, og man kan identifisere hva slags tillit vi egentlig snakker om.

Ofte fremmes det saker av administrasjonen med en klar anbefaling, der det ikke er helt klar for politisk ledelse hva konsekvensene av tiltaket blir. Desto høyere grad av tillitt politikerne har til den aktuelle leder, desto lettere vil det trolig være å aksepterer administrasjons forslag.

Funn nummer åtte fra temaet ulike tilnærminger til ulike saker, som vi kommer mer inn på i neste kapittel, viser at graden av tillit er viktig med tanke på hvordan man tilnærmer seg en sak, og at det naturlig å anta at handlingsrommet for ledere til å være påståelig i ulike saker vil være proporsjonalt med tillitsnivået. I samspillet mellom politikk og administrasjon er det alltid ønskelig med en bred diskusjon med engasjerte politikere som tar eierskap til beslutninger. Det er imidlertid forskjell på om det stilles spørsmål, og bes om gjennomgang av saker med utgangspunkt i et ønske om å forstå og å dele eierskapet, og det å gå inn i saker med et kritisk og kontrollerende blikk. Den førstnevnte skaper en mer effektiv drift, der de to partene står samlet om beslutninger.

I relasjonen mellom politikere og administrasjon er trolig kunnskapsbasert tillitt viktig. Noen ganger er det tilstrekkelig, og på enkelte områder trolig også ønskelig at administrasjonen kun holder seg til det faglige. I noen tilfeller vil antagelig en identitetsbasert tillitt gi de beste forutsetningen for samarbeid, men det er ikke basert på mine funn mulig å konkludere med at dette er en forutsetning for godt samarbeid i alle tilfeller, og alle relasjoner. Hva som kjennetegner slike saker, og hva som skal til for å håndtere ulike interesser, må trolig vurderes fra sak til sak, og bygge på den enkelte leders erfaringer og handlingsrom. Situasjoner der det trolig ikke er nødvendig, eller formålstjenlig med identitetsbasert tillit inkluderer sannsynligvis både saker med sterke ideologiske skillelinjer, og saker der man har klare faglige løsninger.

Ledere må jobbe med tillitt for å utvikle og vedlikeholde den. Informantene mine er samkjørte med det teoretiske rammeverket, når de i funn nummer tre sier at faglighet, transparens og etterrettelighet, samt kommunikasjon og informasjon, er

viktige faktorer å jobbe med, for å bygge tillitt. Om man ønsker å bevege seg helt opp til identitetsbasert tillitt, må man blant annet også få store felles prosjekter på plass, og man må trolig også utvikle en personlig relasjon.

For å forstå hva ledere i kommunen konkret kan og bør gjøre, er det behov for en dypere forståelse for den enkeltes tillitsrelasjoner og -forutsetninger. Et verktøy må fokusere på en forståelse av hvordan ledere med utgangspunkt i sine forutsetninger kan jobbe spesifikt for å bedre tilliten. Dette er et interessant utgangspunkt fordi det innebærer at den enkelte leder jobber med sitt personlig tillitsforhold til politisk ledelse, ut i fra sine forutsetninger, og hva slags tillit som er ønskelig i de ulike sakene og fagområdene. Som vi skal se i neste delkapittel har lederne også ulik tilnærming til saker og konflikter, og dette må tas med i den enkeltes vurdering av hvordan man jobber med sin relasjon til politikere.

### ***Ulike tilnærminger til ulike saker og hva som former tilnærminger***

Ved å se Thomas/Kilmann- modellen sine ulike roller opp mot funnene skapes et utgangspunkt for å diskutere når og hvordan ulike konfliktløsninger blir relevante. Kapitlet oppsummeres, med implikasjoner for hva et verktøy bør fokusere på knyttet til hvordan administrasjonen kan jobbe konflikter.

I presentasjonen av funn i forrige kapittel ble følgende fremhevet:

1. Samtlige informanter forstår sin rolle og hierarkiet mellom administrasjon og politikk godt. Respekten for politiske beslutninger er høy.
2. Fem av syv informantene er tydelig på at det finnes rom for et samspill mellom politiske og administrativ ledelse, som går ut over den institusjonelle rammene som følger av kommuneloven.
3. De fem informantene mener administrasjon *må* foreta vurderinger ut over det faglige, peker på konfliktpotensialet, vurdering av motstand og interesser som faktorer som veies inn i innstillinger og handlinger.
4. Det er lite som tyder på at informantene har noen uttalt systematisk bevissthet rundt ulike konfliktløsningsstrategier, for ulike saker og problemstillinger.
5. Informantene tilnærmer seg saker på ulike måter som kan gjenspeile ulike personlighetstyper, men også ulike fagområder og roller.
6. Offentlighetens søkelys påvirker hvordan man jobber med saker.
7. Der saker ikke er godt nok opplyst eller dårlig bearbeidet er det ikke lett å akseptere at det man mener ble feil valg tas.
8. Graden av tillitt er viktig med tanke på hvordan man tilnærmer seg en sak, og utfallet av en sak.
9. De nyeste ansatte er det som virker til å ha den mest uttalte og bevisste holdningen knytte til å jobbe med ulike strategier.

Selv om det er det politiske flertallet som alltid har siste ord i en sak, ligger det i funn tre at det ofte er kjent for administrasjonen hvordan saken kan utformes, hvor konfliktlinjene går, og hva det er mulig å få gjennomslag for. De fleste informantene utnytter dette handlingsrommet for å få gjennomslag for det utfallet de mener faglig sett er mest ønskelige. Det kan være ledere ser på hvordan saken kan løses best mulig, ut ifra hva de vet politikere kan akseptere, og lar dette påvirke utformingen av saken, før den går til politisk behandling. For å kunne forstå hvordan saken kan løses, er relasjonene viktig, og de fleste informantene er også opptatt av at det å ha dialog gjør det lettere å forme en tilnærming.

Ulike konfliktløsninger er i utgangspunktet kun relevant å diskutere dersom ledere mener det finnes konflikter. Om man som leder, som vi så to av informantene gjorde, jf. funn to, ikke ønsker en uformell dialog, er det vanskelig å gjøre slike strategiske vurderinger med utforming av en sak. Det er som nevnt forskjell på saker, og det er ikke sikkert uformell dialog er ønskelig, dersom sakens troverdighet og gjennomføringsmuligheter først og fremst handler om faglige vurderinger. Saker går også ofte over flere beslutningspunkter, og selv om man ikke har uformell dialog, blir man etter hvert gjennom den mer formelle dialogen kjent med politikere. Det innebærer at ledere kan lære hva som er mulig å få til, og justere underveis, også gjennom de formelle behandlingene av sakene. Flere ledere vil trolig, ut ifra mine funn, hevde at den formelle arenaene ikke er tilstrekkelig for å for å få forstå hele handlingsrommet.

Funn fem viser at ulike ledere velger ulike tilnærminger i ulike saker, men funn fire viser at det er lite systematikk i tilnærmelsen. I det følgende skal vi se på Thomas/ Kilman modellen hvor man, som vist i teorikapittelet, kan balansere mellom påståelighet og samarbeidsvilje for å forstå hvordan man systematisk kan tilnærme seg ulike saker og konflikter (Thomas & Kilman 1974).

Med et fokus på påståelighet, og lite samarbeidsvilje skjærer man gjerne gjennom, og går for en løsning. Med referanse til figur 1 på side 7, er dette rollen «konkurrerende». Det kan være riktig i mange saker. I samspillet mot politisk ledelse er det særlig viktig å være trygg på hvilket mandat man faktisk har, og i

hvilken grad det er formålstjenlig å faktisk skjære gjennom. Politikere har, som vist til gjennom kommuneloven, mulighet til å ta opp saker gjennom flere instanser om man ønsker omkamp. Ved å velge denne strategien risikerer ledere derfor å gå inn i en konfliktmyr, der intensjonen om få et raskt vedtak, fører til en langdryg prosess.

Funn en tyder på at i den grad ledere velger å være konkurrerende, er det på arenaer som går utenfor den formelle beslutningsprosessen. Når saker kommer til beslutning er det politikere som bestemmer. Det er alle ledere innforstått med. Da er det ikke aktuelt å tilnærme seg konflikter med en høy grad av påståelighet. I funn tre ligger det at dersom ledere skal vinne frem med et synspunkt, er de bevisste på hva som er politisk akseptabelt. De fleste informantene veier inn «hvordan ting blir oppfattet», og er bevisst på hvordan man må jobbe med å få gjennomført det man ønsker.

I samspillet mellom politikk og administrasjon er det å unngå å ta en avgjørelse en vei som kan tas. Dette er strategien «unnvikende», som vist til i figur 1. I funn tre så vi at informantene er bevisste på interessen i saken. Fra administrasjonen side er det å utsette beslutninger i håp om at interessekonfliktene forsvinner, eller endres, noen ganger kanskje lurt. Det kan også være et strategisk grep for ledere å komme slike utsettelse i forkjøpet, ved å lage bedre saksutredninger, eller sikre seg en bedre forståelse for de ulike interessene i saken. Funn nummer syv viser at det er særlig frustrerende for ledere om grunnlaget for en saksutsettelse, eller nederlag, kommer fra dårlig håndarbeid.

Det heter seg at politikk er kompromissets kunst. Mellom administrasjon og politikk, er det imidlertid ikke likeverdige parter, og en maktbalanse som vanskeliggjør å uttalt gå for et kompromiss, som vi finner midt i Thomas/Kilman modellen. Om vi imidlertid tar hensyn til at de fleste ledere, som poengtert i funn nummer to, mener det finnes rom for et samspill mellom politisk og administrativ ledelse, som går ut over den institusjonelle rammene som følger av kommuneloven, er kanskje likevel forutsetningene for et kompromiss til stede.

Samarbeid, den siste løsningen modellen peker på, er det heller ikke gitt at er mulig å få til. Gjennom samarbeid, og ved å jobbe med saker og prosjekter sammen, er det imidlertid mulig å skape en vinn/ vinn/ vinn situasjon, der man i tillegg til at alle parter får en bedre løsning, også bidrar til å utvikle tilliten, som vi så i forrige kapittel.

I enkelte store saker og planprosesser er det rom for slikt samarbeid med workshops og innspill, men hele dynamikken i samspillet mellom politikk og administrasjon som pekt på over setter imidlertid utfordrende, men ikke uoverkommelige, rammer for slikt uttalt samarbeid.

Diskusjonen viser at ulike løsninger blir mer eller mindre aktuelle i ulike saker og konflikter ledere kommer opp i. Det finnes ikke nødvendigvis noen fasit på hva som er den rette måten å håndtere ulike saker og konflikter på, og det er heller ikke lett å se hvor grensen for samspill med politikere for å finne løsninger går.

Ulike saker fordrer i sin natur ulike løsninger. Funn fem, men også funn seks og ni, viser en forskjell mellom informantene mine, med tanke på hvordan de nærmer seg konflikter, og hva som former tilnærmingen. Funn nummer fire og fem, gir samtidig indikasjoner på at de ikke nødvendigvis har noen uttalt strategi for hvordan man skal tilnærme seg en slik relasjon. Funn nummer ni viser også at de som er nærmest en uttalt strategi, er de med minst erfaringer. Dette er et sentralt poeng som følges videre, fordi et verktøy handler om å kunne øve på å løse konflikter, og de med minst erfaring har kanskje størst behov for å forstå grunnlaget og handlingsrommet for ulike tilnærminger.

### ***Avsluttende drøfting og oppsummering av en-til-en intervjuene.***

For å utvikle et verktøy har jeg sett at det ofte kommer tilbake til hva den enkelte leder kan gjøre, og at det er den enkelte leder som må forstå sitt utgangspunkt. Dette vender jeg tilbake til når jeg skal skissere mer konkret hva et verktøy bør innebære.

I det følgende vil jeg først trekke frem noen hovedfunn knyttet til å forstå utfordringen ledere står ovenfor. I tråd med den eksplorative tilnærmingen tas



hovedfunnene opp i et gruppeintervju for å avklare om lederne kjenner seg igjen i funnene så langt, og for å se om de lar seg ytterligere utdypes.

Et første sentralt funn er at alle informanter er opptatt av tillitt, og at fem av syv informanter kan vise til konkrete eksempler, der de mener at en enkeltsak kunne vært håndtert eller løst bedre, altså at man kunne utrettet mer og fått høyere gjennomføringskapasitet, om man i større grad var bevisst på tillitsrelasjoner og konfliktstrategier. Dette er sentralt fordi det betyr at behovet for et eller annet form for verktøy, er til stede. I gruppeintervjuet vil jeg avklare om dette er gjenkjennelig, og få tilbakemeldinger på hvorvidt tillitsteori og konfliktløsning oppleves som en god inngang til å forstå samspillet med politiske ledelse.

Det andre funnet jeg vil fokusere på, er at alle ledere er bevisste sin rolle, og kjenner sin plass i systemet. Det er bred enighet om at administrasjonens viktigste innsatsområdet for å bygge tillitt er å være faglige, etterrettelige og transparente i alt de gjør. Sammen med informasjon og kommunikasjon er dette fremhevet som de viktigste innsatsfaktorene å jobbe med. Men, det ser ikke nødvendigvis ut til at alle informantene er enig om hvilket handlingsrom de har i relasjonen mot politikere. Det er et spektrum av mulige handlinger, og tilnærminger til saker. Skal man klare å manøvrere i et slikt handlingsrom, uten at det utfordrer tillitssituasjonen, bør ledere trolig jobbe mer å forstå sitt utgangspunkt. Spørsmålet til gruppen blir om dette er gjenkjennelig.

Studien viser også at handlingsrommet henger sammen med tillitsnivå og tillitsform. Noen ganger er det tilstrekkelig med kunnskapsbasert tillit, mens andre ganger gir identitetsbasert tillitt størst spillerom. Ingen av disse tillitsformene kommer imidlertid gratis. Derfor må ledere jobbe med å sikre seg dette. Det er da sentralt å få diskutert hva slags tillit man trenger i ulike situasjoner, og hva som skal til for å oppnå det.

Det tredje jeg vil diskutere, er funnet om at det er viktig å forstå at det i en relasjon mellom politikk og administrasjon er snakk om flere ulike relasjoner mellom flere ledere, og flere politikere. Før man kan diskutere hvordan man kan jobbe med disse enkeltrelationen er det relevant å spørre om dette egentlig er

ønskelig og formålstjenlig. Bør ledere skjermes mer, og rendyrke rollene som forvaltere? Idealet er jo at relasjonen til politikere i større grad håndteres av kommunedirektør og/eller kommunalsjefene. Burde kommunen gjøre mer for å tilrettelegge for det? Hva oppnår kommunen i så fall med det? Et annet spørsmål som blir relevant, er om alle ledere kjenner seg igjen i, og jobber aktivt med, at de har et personlig tillitsforhold til politikere.

Det fjerde poenget jeg mener er viktig å diskutere videre, er at det er observert en forskjell mellom informantene med tanke på hvordan de foretrekker å løse konflikter. I gruppeintervjuet, er det relevant å se nærmere på hva dette skyldes. Er det forskjell mellom informantene med tanke på i hvilken grad de vektlegger ryddighet og strukturere? Er det noen som liker å gjemme seg bak systemet, lover og regler, mens andre liker å utfordre dette? Hvilken strategi foretrekker de, og hvordan settes dette opp mot hvilket handlingsrom de egentlig har?

Det femte og siste funnet jeg tar opp er at i den grad informantene er bevisst ulike strategier er dette, særlig blant de mest erfarende lederne, bygget på erfaringsbasert kunnskap. Den enkelte har trolig et reflektert forhold til både tillitsnivå og konfliktnivå, men det er ingen spor å finne fra intervjuene av de mest erfarende lederne, at de gjør uttalte valg i forkant av en sak.

Det er de minst erfarende lederne er mest uttalt med tanke på hvordan de konkret ser for seg å møte det politiske nivået, og hvilke «grep» som må tas. Dette kan skyldes at de har et godt blikk utenfra, og at de gjennom konkrete og uttalte grep vil bidra til skape bedre tillitt mellom partene, og effektivt løse konflikter. I det perspektivet er kontrasten dels satt opp mot de mer erfarende ledere, som ikke uttalt tar slike konkrete grep, men som det er rimelig å anta at har gode refleksjoner og tar gode valg selv om strategien ikke er uttalt og eksplisitt. Spørsmålet blir da om det skyldes at de er mindre bevisste på denne relasjonen, eller at de bare ikke har noen uttalt strategi.

### **Funn og drøfting fra gruppeintervju**

Formålet med gruppeintervjuet er både å sikre at tolkningen av innspillene fra en-til-en intervjuene er gjenkjennbar, og samtidig få innspill som kan løfte analysene

videre. Gruppeintervjuet var begrenset til 1,5 t, og ble innledet med en presentasjon av samspillet mellom administrasjon og politikk, om studien og foreløpige funn. Rammene åpnet derfor ikke for lange diskusjoner ut over å diskutere hvorvidt funnene var gjenkjennbare. Det i seg selv har imidlertid en stor verdi.

Følgende fem punkter, som diskutert i forrige kapittel, ble fulgt opp:

1. Nyttens av å utvikle et verktøy med fokus på tillitt og konflikt.
2. Lederes rolle og handlingsrom i relasjonen mot politikere.
3. Har/må alle ledere ha et samspill med politikere?
4. Former hvem du er hvordan du møter konflikter?
5. Er ledere flinke nok til å være bevisste på tillit og konflikt, og på å lære av hverandre?

Det første punktet som ble tatt opp var om alle hadde opplevd intervjuene som nyttige refleksjoner, og om de så nytten av å utvikle et verktøy med fokus på tillit og konflikt for å jobbe med denne relasjonen. Gruppen stilte seg raskt positivt til at behovet og nytten av et form for verktøy er til stede, og de kjente seg igjen i beskrivelsen fra intervjuene. Kommunalsjef for samfunnsutvikling sa: «Jeg opplevde intervjuet nærmest som å gå til psykologen. Det var fint å få tømt seg litt. Dagen etter opplevde jeg at jeg brukte mine egne refleksjoner rundt konfliktløsning fra intervjuene, i en diskusjon med en annen kollega» (Gruppeintervju 20.10.21). Samtalene ser ut til å ha satt fokus på temaet på en måte som har gjort ledere i organisasjonen mer bevisste på hvilket handlingsrom de har, og det har ført til refleksjoner rundt hvordan de kan jobbe med samspillet.

Det andre temaet som ble tatt opp var nettopp hva som er handlingsrommet i konflikter. Her ble informantene bedt om å ta stilling til påstanden om at det ikke finnes noen egentlig konfliktlinjer, fordi administrasjonen kun utøver handlinger etter føringer fra politisk ledelse. Som ventet skapte dette debatt, der leder for eiendom og teknisk, som var en de to som tidligere mente det ikke fantes slike konflikter, uttalte at «det er et nyttig utgangspunkt for å forstå hvordan vi skal jobbe» (Gruppeintervju 20.10.21), mens kommunalsjef for samfunnsutvikling poengterte at «handlingsrommet handler om å få frem fagligheten, og hva vi

tenker er viktig. Spørsmålet er kanskje om vi skal bruke strategiske verktøy for å fremme det faglige budskapet?» (Gruppeintervju 20.10.21). Det flere tok til ordet for etter hvert var imidlertid, som formulert av kommunalsjef for oppvekst: «Vi har lov til å tenke på når og hvordan vi skal fremme en sak. Vi skal ikke være naive, men bevisste på hva som er mulig å få til» (Gruppeintervju 20.10.21).

Her ble de to lederne som tidligere uttalte at de ikke så rom for samspill utenfor de formelle og institusjonelle rammene utfordret på om de kjente seg igjen i dette. De stod fast på at de ikke i samme grad tok slike strategiske valg, men uttalte samtidig også at de forstod at de hadde en annen forutsetning enn de andre lederne. De mente, som de også mente var en strategi, at de i større grad var tjent med å først og fremst fokusere på faglige vurderinger. Det innebærer at det også for disse er relevant å vurdere ulike konfliktløsninger, om enn med litt andre forutsetninger. Dette understreker også et annet poeng studiene tidligere har vært inne på, nemlig at det ikke alltid er behov for å oppnå en identitetsbasert tillit.

At de fleste stiller seg bak at man må ha en uttalt strategi for å håndtere ulike saker er viktig å ha med seg, fordi dersom man har en kultur for å utfordre regelverket skaper man et stort behov for å diskutere og forstå handlingsrommet.

Diskusjonen gikk også inn på temaet personlige relasjoner. Her resonnererte diskusjonen og poengene med funnen fra en-til-en intervjuene, men ga ellers liten ny forståelse. De to lederne som uttalte at de ikke jobbet med personlige relasjoner stod fast ved sin påstand, men understreket samtidig også at de mente det ikke var av betydning for deres tillitsrelasjoner. Det kommunalsjef for oppvekst trakk frem var at: «politikere er også mennesker og vi må møte de på det. De må føle at det er gode møter, og at vi bygger på personlig kontakt. Vi må finne arenaer for å møte politikere og skape de gode relasjonen» (Gruppeintervju 20.10.21).

Et oppfølgingsspørsmål til dette var knyttet til hva som bygger ulike former for tillitt, og når man trengte de ulike formene. Som intervjuer ga jeg en kort innføring av hva som ligger i begrepene kunnskapsbasert og identitetsbasert tillitt. Innledningsvis i diskusjonen ble det fokusert på møysommeligheten i å bygge opp

tillit knyttet til å følge opp politiske vedtak, og å bygge det faglige stein på stein. Det ble lagt vekt på politikeropplæring, og at et konkret grep, pekt på av enhetsleder for plan- og byggesak var at «*vi kanskje burde ha en egen opplæring som fokuserer på det med tillit*» (Gruppeintervju 20.10.21). Det ble da av flere andre påpekt at man ved å ta en belærende holdning til politikere, i liten grad bidrar til å bygge tillit. Ut over dette gikk ikke diskusjonen lenger enn at gruppen kjente seg igjen i at man trengte ulike tillitsformer i ulike saker, og at faglighet, transparens og etterrettelighet er de sentrale innsatsfaktorene de mener det er viktig å jobbe med.

Det tredje punktet som ble diskutert var hvorvidt alle ledere har, og/eller må ha, et eget tillitsforhold til politikere. Spørsmålet som ble stilt var om tillit primært må forstås med utgangspunkt i enkeltlederens relasjoner til enkeltpolitikere eller grupper av politikere, og at tillit til administrasjonen i sin helhet bygges over tid av disse en-til-en relasjonen. Det ble stilt spørsmål ved om dette var et gjenkjennelig funn, og hvilke implikasjoner dette gir.

Til den første delen av spørsmålet var det et klart svar på at dette er gjenkjennbart, selv om mange ledere, og hele organisasjonen må leverer godt sammen. Til den andre delen gikk diskusjonen fort til den formelle rollen administrasjonen har, og hvordan ledere skal forholde seg til at politikere også ofte utfordrer denne modellen, ved å selv ta initiativ til å diskutere saker med enkeltledere. Kultursjefen peker på at det er «store utfordringer når det er muntlighet og «signaler» fra enkeltpolitikere» (Gruppeintervju 20.10.21).

Øverste leder, kommunedirektøren, understreket at det er naturlig å ha gode relasjoner og diskusjoner med politikere, men at det er en trussel mot demokratiet om enkelte politikere i for stor grad, får lov til å gi styringssignaler om hva som bør vektlegges i enkeltsaker, ut over de formelle beslutningspunktene. Det ble kommentert fra kultursjefen at hun nylig hadde reagert på slike signaler, og gjort endringer i en sak. Det at dette ble diskutert, og for en leder klargjort hvor man skulle sette grensen i en enkeltsak gjennom samtalen, understreker at det er behov for å utvikle mer kunnskap om temaet bredt blant ledere, og at hver sak må forstås for seg.

Kommunalsjef for samfunn fremhevet at «Utvikling av relasjonen mellom politikk og administrasjon ligger ikke i å skjerme ledere mot politikere» (Gruppeintervju 20.10.21). Utviklingen ligger heller i å sikre at dialogen skjer på best mulig arena. Da er det administrasjonens ansvar å ta eierskap til dialogen. Fra dette kan man trekke at ledere i kommunen må være bevisst på at diskusjon og dialog er del av jobben. Spørsmålet som må stilles videre er kanskje hvordan ledere kan øve på, og bli gode på samspillet.

Det fjerde punktet som ble tatt opp var i hvilken grad lederes personlighet reflekteres i ulike konfliktløsninger, og om det finnes noen «beste måte» å løse konflikter på. I diskusjonen utpekte de to lederne som tidligere har blitt pekt på som fagtunge, her også at de likte å forholde seg til ryddige saksganger fremfor å ha kontakt med politikere på uformelle arenaer. Det ble imidlertid ikke tolket av de andre som at de ønsket å gjemme seg, snarere ble det gitt forståelse for at det var naturlig i deres type saker. Diskusjonen gav ikke noen videre innsikt i forskjellene mellom informantene. Gjennomgående tilbakemelding var at personlighet er sentralt, men at det viktigste kanskje må være at man finner sin måte å løse ulike saker på. Kommunalsjef for samfunnsutvikling uttalte «Hvis man vet hvorfor man velger det man gjør er det i vert fall et godt utgangspunkt» (Gruppeintervju 20.10.21).

Det femte og siste punktet som ble tatt opp i gruppeintervjuet handler om kunnskapsutvikling, og om man kjenner seg igjen i at behovet verktøyet skal fylle, kanskje først og fremst er knyttet til å bli flinkere til å forstå sitt utgangspunkt, til å dele erfaringer, og lære av hverandre. Gruppen ble spurt om de kjente seg igjen i en observasjon av at de over tid bygger seg erfaringer, men at de fleste ikke har noen systematisk uttalt tilnærming. Dette kjente de seg igjen i, men det var en klar tilbakemelding på at «det er ikke sånn at man blir mer blind for relasjonen over tid» (Gruppeintervju 20.10.21), som kommunedirektøren uttalte. Valg av konfliktløsning preges av tidligere erfaringer, men det var bred anerkjennelse for at vi må jobbe for å forstå den enkeltes utfordringer og handlingsrom. Gruppen ble utfordret på at de mer erfarende i mindre grad har uttalte strategier. Tilbakemeldingen her gikk på at de kanskje hadde mer erfaring, og mindre grad

trengte å ha klare strategier. Kommunedirektøren, som er den mest erfarende lederen, sa: «Jeg kunne lært mye av å jobbe mer uttalt med både tillitt og konflikt, men samtidig tar jeg en del bevisste valg. For eksempel prøver jeg å få gode personlige samtaler med de jeg tror har minst tillitt til meg» (Gruppeintervju 20.10.21).

Det er ikke noe klart funn at lederne bruker refleksjonen aktivt, men erfaringer spiller trolig en rolle. Et verktøy bør ha med seg at ledere må forstå sitt utgangspunkt, og å få delt kunnskap og erfaringer, på en god måte. Dette går tilbake til utgangspunktet for min oppgave, nemlig at et verktøy for å jobbe med tillitt og konfliktløsning også må ha med seg en systematisk utvikling av kunnskapen og erfaring, som kan gjøre hele organisasjonen bedre på samspillet med politikere.

### **På vei mot verktøy**

Studien har så langt vist at arbeid med tillitt og konflikt har vært et nyttig utgangspunkt for å gjøre ledere i den aktuelle kommunen mer reflektert rundt samspillet med politikere. For å utvikle samspillet må ledere håndtere komplekse, tolkningsbaserte prosesser, der den rette fremgangsmåten er krevende å identifisere. Et verktøy, handler både om å ha et rammeverk å diskutere ut ifra, og om å øve på relasjonen, for å bli bedre på samspillet.

Det er overordnede rammer som har stor betydning, men for den enkelte leder bygges tillitt fra sak til sak, og konflikter må løses fra sak til sak. Nettopp fordi det er ingen saker som er like, ligger kunsten i å manøvrer seg i ulike saker, og sette linjen for hva som er rett og galt i ulike sammenhenger. Som vi har vist har ledere ulike personligheter, og ulik tilnærminger kan fungere for ulike ledere. Ved å få den enkelte leder til å forstå sitt utgangspunkt, og med en systematisk kunnskapsdeling, kan alle ledere bli enda bedre på å håndtere sine relasjoner, og sine saker og konflikter.

En måte å tenke seg et verktøy for hvordan den enkelte leder kan jobbe med samspillet i konkrete saker, kan være som et rammeverk som kan brukes både før, under, og etter en sak har utspilt seg. I den første fasen, som kommer før en sak

skal til politisk behandling, handler det om å ta de gode valgene som utnytter handlingsrommet og forståelsen til den enkelte ledere. Nøkkelfaktorer å tenke på her er blant annet faglighet, etterrettelighet, transparens, kommunikasjon og informasjon. Her er det sentralt å ha en løpende vurdering av hva handlingsrommet er, og hvordan den enkelte ledere kan manøvrere i denne relasjonen. Om det er rom for det, bør man kanskje søke dialog og samarbeid for å finne de beste løsningene.

I den midterste fasen handler et verktøy om å være oppmerksom på ulike tilnærminger til konflikter som oppstår, og å velge den beste løsningen ut i fra sine og sakens forutsetninger, og sakes forløp. Når en sak skal til formell politisk behandling setter kommuneloven klare retningslinjer for hvordan administrasjonen skal forholde seg til prosessen. Som forklart tidligere er det imidlertid flere saker som går over tid, og med flere politiske behandlinger. Det er derfor flere beslutningspunkter underveis, og flere mulige situasjoner der konfliktløsning og tillitsbygging står sentralt.

Verktøyet må imidlertid også ha med en siste og tverrgående fase: kunnskapsutviklingen og erfaringsoverføringen. Skal kommunen bli bedre på samspillet med politikere, ser det ut til å være et forbedringspotensial i å sikre at de kloke hodene med lang erfaring, får en arena og et format som kan gi erfaringsoverføring og diskusjon rundt temaet. Jeg vender her tilbake til Nonakas teori om kunnskapsutvikling som ble presentert i kapittel to.

Kjernen i Nonakas teori er, som nevnt tidligere, at kunnskap kan deles opp i tause og eksplisitte dimensjoner. Den eksplisitte/kodifiserte kunnskapen referer til den kunnskapen som lar seg artikulere, kodifisere og dermed enkelt formidle. Den tause kunnskapen referer på sin side til kunnskap som ikke lar seg direkte artikulere. Det handler om at vi gjennom kognitive prosesser og erfaringer kan tilegne oss individuell kunnskap vi lagrer i vår underbevissthet. Kunnskapen utvikles hos Nonaka gjennom omkoding, eller læring på tvers, mellom taus og eksplisitt kunnskap i en spiralprosess han kaller SEKI-modellen. Her gjentas faser i en læringsprosessen kontinuerlig. SEKI-modellen er et rammeverk som primært er brukt for å forstå og tilrettelegge for kunnskapsutvikling i store bedrifter, og må



derfor i denne sammenheng leses som et eksempel på hvordan man kan tenke systematisk om kunnskapsutvikling. SEKI står for de ulike fasene i en kunnskapsutviklingsmodell; sosialisering, eksternalisering, kombinerings, og internalisering (Nonaka & Takeuchi 1995).

Sosialiseringprosessen forklarer Nonaka som en prosess hvor læring skjer ved at taus kunnskap deles (Nonaka & Takeuchi 1995). Poenget er at i denne prosessen deles kunnskap uten at den formaliseres. Nonaka peker på at kunnskapen eksempelvis kan tilegnes gjennom observasjon, herming og praktisk utførelse av et fag, eller enkel uformell sosial interaksjon. Dette handler om deling av erfaring. I den studerte kommunen er det, selv om det ikke er uttrykt, klart at ledere prøver å følge med på hvordan andre ledere håndterer saker. Gjennom en formell prosess kan læringsutbytte imidlertid bli langt større. For administrasjonen kan denne prosessen eksempelvis foregå gjennom uformell dialog og interaksjon mellom kollegaer, eller ved utførelse av små og store evalueringer. Ganske enkelt handler det om spørre hverandre hvorfor man gjør ting på det ene eller andre viset.

I eksternaliseringsprosessen tydeliggjøres den tause kunnskapen til eksplisitte konsepter (Nonaka 2008). Nonaka forklarer at gjennom eksternaliseringsprosessen kodifiseres kunnskapen, og dermed lar den seg bli delt med andre, og kan så danne grunnlag for ny kunnskap (Nonaka et.al 2006). I praksis vil dette si at man kunne lært mer og forstått handlingsrommet om begrunnelsene for hvorfor man gjøre som man gjør også ble skriftliggjort. For administrasjonen vil dette for eksempel innebære at lederne skriver ned de erfaringene de har gjort seg i en sak i rapporter eller presentasjoner, som et utgangspunkt for videre drøfting, eksempelvis i ledermøter. Den eksplisitte kunnskapen lar seg igjen konverteres til mer kompleks og systematisk eksplisitt kunnskap gjennom kombinasjonsprosessen. Ved å kombinere, redigere, og behandle den eksplisitte kunnskapen, gjennom ulike former for formell kunnskapsdeling, kan man skape ny kunnskap (Nonaka & Takeuchi 1995).

For ledere kan dette innebærer at rapporter og erfaringer systematiseres og bearbeides før den presenteres for andre så andre ledere selv kan bygge videre på kunnskapen.

Gjennom internaliseringsprosessen gjøres igjen denne eksplisitte kunnskapen om til taus kunnskap. Her blir det som var felles lærdom gjort om til nytte for den enkelte. Internalisering er den prosessen hvor vi reflekterer over meningen bak det vi har lært ut i fra våre forutsetninger, og samtidig omdanner den eksplisitte kunnskapen til ferdigheter vi kan bruke når vi finner det passende (Nonaka et.al 2008). Dette vil i vår kontekst kunne være når lederer tar tak i den erfaringen og kunnskapen som er utviklet av en annen leder, og omdanner det til kunnskap som kan benyttes ut i fra sine erfaringer og forutsetninger. Ulike personer vil kunne benytte erfaringer på ulike måter, som igjen bidrar til å utvikle en rikere forståelse.

Når erfaringer gjennom sosialisering, eksternalisering og kombinerer internaliseres i individers tause kunnskapsbase, blir de verdifulle egenskaper for individer og organisasjonen. Den tause kunnskapen som samles opp kan sette i gang en nytt nivå i kunnskapsutviklingsspiralen.

Modellen gir et eksempel på et verktøyet kan spille videre på de konkrete erfaringene som blir utviklet en sak, og deler erfaringene med de andre ledere, så andre lederne igjen kan spille videre på kunnskapen i en kunnskapsutviklingsprosess. En slik systemisk tilnærming kan sikre at ledere hele veien blir bedre på å håndtere konkrete saker og relasjonen til politikere, uten å gå gjennom mye prøving og feiling som enkeltledere.

## **Konklusjon**

Utgangspunktet for denne oppgaven, var spørsmålet om utvikling av et verktøy basert på tillitsteori, konfliktløsning og kunnskapsutvikling kan bidra til at administrasjonen i en kommune kan forstå, og bli bedre på, samspillet med politikere.

Gjennom to faser med datainnsamling, og ved å se empirien mot tillitsteori og en modell for konfliktløsning, har studien viset at tillitt og konflikt er nyttige utgangspunkt for å diskutere ulike tilnærminger til samspillet mellom politikk og administrasjon, både før saker oppstår og underveis i prosesser.

I gruppeintervjuet kom det frem at i kommune som er undersøkt har temaet satt fokus på samspillet på en måte som har gjort ledere mer bevisste hvilket handlingsrom de har, og hvordan de kan jobbe med samspillet. Det var bred anerkjennelse om at innfallsvinkelen var nyttig og lærerik.

Studien har fremhevet at alle ledere har ulike utgangspunkt, og ulike personligheter. Som påpekt i innledningen ligger verktøyet for å bli bedre, trolig først og fremst i å bli bedre på å dele og bygge på erfaringer. Som vi så i det avsluttende kapittelet kan man ved å fokusere på kunnskapsutvikling trolig gjøre alle ledere bedre på samspillet. Ledere kan ikke kontrollere alle ulike aspekter ved en sak, men ved at den enkelte utvikler en forståelse for sine forutsetninger, kan vi se rammene av et verktøy for å øve, og bli bedre på samspillet.

Svaret på oppgavens problemstilling er at ja, det ser ut til at et verktøy basert på tillitsteori, konfliktløsning og kunnskapsutvikling *kan* bidra til at administrasjonen i en kommune kan forstå, og bli bedre på, samspillet med politikere. For å komme videre fra en bekreftelse på dette, må imidlertid et slikt verktøy utformes tydeligere, og testes ut i flere kommuner.

### Litteraturliste:

Baldersheim, H., Duy, I.N., Hye, L., Jacobsen, D.I., Kuhn, N., Silva, N.E., & Ødegård, M. (2021) *Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør* (Prosjektnummer 204031). Kristiansand: Senter for anvendt kommunalforskning ved Universitetet i Agder.

Kommuneloven. (2021). *Lov om kommuner og fylkeskommune* (LOV-2021-06-18- 127). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2021-06-18-127>

KS (2021, 17.august). Et sterkt felles lederskap i kommunesektoren – hva skal til for å lykkes [Arrangement under Arendalsuka 2021].

[https://www.youtube.com/watch?v=gnr0oqk0yRY&list=PLKEY-nMmt7k\\_1aNP5KRCleowUozmAf\\_Jy](https://www.youtube.com/watch?v=gnr0oqk0yRY&list=PLKEY-nMmt7k_1aNP5KRCleowUozmAf_Jy)

Langørgeren, A., Løkken, S.A., & Aaberge, R. (2015). Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013 (Rapport 2015/19). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Lewicki, R.J., & Bunker, B.B. (1995). Trust in relationships. A model of development and decline. I B. B. Bunker & J. Z. Rubin (red.), *Conflict, cooperation, and justice: Essays inspired by the work of Morton Deutsch* (pp. 133–173). San Francisco: Jossey-Bass/Wiley.

Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.

Nonaka, I., von Krogh, G. & Voelpel, S. (2006). Organizational knowledge creation theory: Evolutionary paths and future advances. *Organization Studies*, 27(8), 1179-1208.

Nonaka, I. Toyama, R., & Hirata, T. (2008). *Managing flow: a process theory of the knowledge-based firm*. London: Palgrave Macmillan.

Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*.  
3. Utg. Bergen: Fagbokforlaget

Thomas, K., & Kilmann, R. (1974). *Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument*.  
Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press Inc.

Thompson, L.L. (2015). *Making the team; a guide for managers*. Boston:  
Pearson.

Vareide, K. (2017, 27.april). *Tillit som drivkraft for regional utvikling*.  
Nettverkssamling for byregionprogrammet i Haugesund. Haugesund.  
<https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/tillit-som-drivkraft-i-regional-utvikling/3225/>

Weber, M. (1971). *Makt og Byråkrati*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.