



RAPPORT

Kommunestyre og lokaldemokrati

En empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret

Gjermund Haga
Espen Leirset
Ørnulf Lillestøl

Høgskolen i Nord-Trøndelag
Rapport nr 94

Steinkjer 2014



HINT

Kommunestyre og lokaldemokrati

En empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret

Gjermund Haga
Espen Leirset
Ørnulf Lillestøl

Høgskolen i Nord-Trøndelag
Rapport nr 94
ISBN 978-82-7456-707-8
ISSN 1504-7172
Steinkjer 2014



Høgskolen i Nord-Trøndelag utgir følgende publikasjonsserier: Rapport, Utredning, Arbeidsnotat og Kompendium

HiNT-Rapport forbeholdes publisering av forskningsarbeider som utgår fra HiNTs fagmiljøer. Rapportene skal fagfellevalueres på faglig og formelt grunnlag før publisering.

Se: http://www.hint.no/hint/fagportal/bibliotek/hint_publicasjoner

Rettighetshaver
Høgskolen i Nord-Trøndelag

Tilgjengelighet
Åpen

Publiseringstype
Digitalt dokument (pdf)

Redaksjon
Bibliotekleder

Kvalitetssikret av:

Ove Gustafsson, førsteamanuensis, Handelshøyskolen I Trondheim
Robert Bye, førsteamanuensis, Høgskolen i Nord-Trøndelag

Nøkkelord: kommunestyre, kommuneloven, maktorgan, demokrati, kommunal administrasjon, stat-kommune-forholdet

Key words: local government, local power, democracy, municipal administration, state-commune relations

Opplysninger om publikasjonsserien fås ved henvendelse HiNT:
Biblioteket Steinkjer, Postboks 2501, 7729 Steinkjer, tlf. 74 11 20 65 eller epost:
bibsteinkjer@hint.no eller hovedbibliotekar@hint.no

Forord

HiNT har i over 20 år hatt studier retta mot den kommunale sektoren. Det er et ønske å understøtte undervisningen med egen forskning. Den foreliggende rapporten er bidrag til dette. Ideen til å forske lokalt i hvordan kommunestyrerepresentantene opplever sitt verv, kom gjennom en masteravhandling i studiet Master of Public Administration. Ørnulf Lillestøl avla eksamen våren 2013 med empiri fra sitt distrikt, Hardanger i Hordaland fylke. Førstelektor Gjermund Haga, HiNT, var veileder, og tok høsten 2012 initiativ til å gjennomføre en tilsvarende undersøkelse i alle kommuner i Nord-Trøndelag, med bruk av samme spørreskjema. Høgskolelektor Espen Leirset, HiNT, ble involvert og disse tre har sammen gjennomført prosjektet. Underveis ble spørreskjemaet utvidet noe.

Førsteamanuensisene Ove Gustafsson, HiST, og Robert Bye, HiNT, har levert verdifulle kommentarer ved fagfelleevaluering. Konkrete kommentarer er innarbeidet i den endelige rapporten. Noen av kommentarene etterlyser mer omfattende statistiske analyser av datamaterialet. Vi har i utgangspunktet ikke betraktet datamaterialet som tilstrekkelig representativt på landsbasis til at det danner grunnlag for generaliseringer. Datamaterialet står til rådighet for andre forskere.

Steinkjer/Masfjorden 13. februar 2014

Gjermund Haga

Espen Leirset

Ørnulf Lillestøl

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
1 Innledning.....	7
1.1 Emne: kommunestyret og lokaldemokrati	7
1.2 Undersøkelsens formål – en empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret	
1.3 Problemformulering og operasjonalisering i form av forskningsspørsmål	9
2. Kommunene som studeres.....	11
3. Teoretisk bakgrunn.....	14
3.1 Operasjonaliseringer og definisjon av makt	14
3.2 Demokratiteori. Formannskapsmodellens teoretiske forankring	15
3.3 Kommunestyrets mulighet til å være kommunens øverste organ	17
3.4. Kommunestyret og maktfordeling med staten.....	19
3.5 Kommunestyret og maktfordeling med administrasjonen.....	20
3.6 Oppsummering.....	24
4. Metode.....	25
4.1 Kvantitativ metode.....	25
4.2 Generalisering.....	26
4.3 Utforming av spørreskjema	26
4.4 Gjennomføring av undersøkelsen	26
4.5. Tolkning og framstilling av svar.....	27
4.6 Spørsmål om årsak – virkning (Kausalitet).....	28
5. Generelt om representantene.....	29
6. Rollen som lokalt folkevalgt og kommunestyrets funksjonsmåte	31
6.1 Innledning	31
6.2 Ombudsrolle/styringsrolle.....	31
6.3 Hvor interessant er vervet?	31
6.4 Interessante saker?.....	32
6.5 Saksutredningen	33
6.6 Er debattene reelle?	33
6.7 Politisk organisering	34
6.8 A og B-lag	37
6.9 Strategisk lederskap.....	37
6.9.1 Hvem utformer politiske mål?.....	38
6.10 Oppfatter representantene at de sitter i maktposisjon?	38
6.11 Opplæring	39
6.12 Oppfatning om framtidig rolle for kommunestyret	40
7. Forholdet til staten og rollen som kommunestyrerepresentant	42
7.1 Innledende kommentarer	42
7.2 Oversikt over statens rolle i kommunen	42
7.3 Oppsummering.....	43
8. Forholdet mellom politikk og administrasjon	43
8.1 Delegasjon av makt fra politikere til administrasjon.....	43
8.2 Motarbeider administrasjonen kommunestyret?	46

8.3. Allianser mellom politikere og administrasjon	50
8.4 Andre spørsmål relatert til administrasjonens rolle	52
8.5 Oppsummering.....	52
9. Komparativ analyse Nord-Trøndelag - Hardanger.....	53
9.1 Ulike kommuner og ulike forutsetninger	53
9.2 Kjennetegn ved regionene	53
9.3 Likheter og ulikheter i funn fra Hardanger og Trøndelag.....	53
9.4 Kjennetegn for politikk, politiske roller og kommunestyrenes fungering	54
9.5 Regionene sine kjennetegn for relasjon til staten.....	57
9.6 Relasjonen til rådmannen og administrasjonen	57
9.7 Oppsummering.....	58
10. Oppsummering og konklusjoner	60
10.1 Rollen som lokalt folkevalgt og kommunestyrets funksjonsmåte	60
10.2 Forholdet til staten og rollen som kommunestyrerepresentant.....	64
10.3 Forholdet mellom politikk og administrasjon	65
Litteraturliste	67
Liste over tabeller	70
Vedlegg 1. Følgebrev til kommunestyrerepresentantene	72
Vedlegg 2 Spørreundersøkelsen, digitale vedlegg	73

1 Innledning

1.1. Undersøkelsens formål – en empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret

Kommunestyret sitt lovfundament ligger i kommunelovens "§ 6. Kommunestyre og fylkesting.

«Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.» (Kommuneloven 1992.)

Det juridiske grunnlaget presiserer at kommunestyret er det øverste organet og har "all makt" i utgangspunktet. I teorikapitlet (kapittel 3) vil begrensninger knyttet til forholdet til administrasjonen, til staten og til forhold som ligger i kommunestyret selv bli omtalt. Innledningsvis refereres noen momenter som danner grunnlag og gir premisser for kommunestyrets mulighet for maktutøvelse.

Formålet med prosjektet er å belyse ved teori, empiri og analyse hvordan kommunestyrets rolle og posisjon faktisk oppleves sett fra kommunestyrerepresentanters ståsted. Noen studier er gjennomført med lignende formål, men med annen innfallsvinkel. Det gjelder Dag Ingvar Jacobsens doktoravhandling "Politikk og administrasjon på lokalt nivå – Den lokale administrasjonens politiske makt" (Jacobsen, 2007). Jacobsen tar her for seg forholdet mellom politikk og administrasjon i en del sørlandskommuner og stiller spørsmålet; "Hvor mektig er administrasjonen?" Søkelyset er å finne ut hvor omfattende administrasjonens makt egentlig er.

Harald Torsteinsen sin doktoravhandling "Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon, instrument, symbol eller maktmiddel" (Torsteinsen, 2006) belyser effekter av valg av organisering. Hvordan påvirker organisering av administrasjonen maktforhold i kommunal sektor? Nevnes kan også rapporten "Hvordan fungerer lokaldemokratiet", som er et samarbeidsprosjekt mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og Kommunal og regionaldepartementet (KRD) fra 2010. Innbyggernes og lokalpolitikernes syn på en del spørsmål blir her sammenlignet. Variablene er pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet. Blant konklusjonene finner vi at politikerne gjennomgående er mer positive til egen pålitelighet og ansvarlighet enn innbyggerne. Innbyggerne er fornøyd med effektiviteten i tjenesteproduksjonen og mindre fornøyd med "borgernært styre" dvs. mulighet til påvirkning. Interessant nok mener politikerne at de lytter mer til innbyggernes meninger enn det innbyggerne selv oppfatter at de gjør.

Samarbeidet mellom KS og KRD har resultert i etablering av en egen database som ligger på www.bedrekommune.no. Dette er nyttige referanser ved utforming av problemstilling og forskningsspørsmål. I vår tilnærming ønsker vi å belyse

kommunestyrets rolle ved å hente empiri direkte fra kommunestyrerepresentantene selv. Forskning som nevnt over vil gi et utfyllende bilde og mulige forklaringsmodeller for hvorfor kommunestyrepolitikere svarer som de gjør. Hvordan den kommunale administrasjonen er organisert, gir forutsetninger for administrativ og dermed politisk styring, og innbyggernes tillit vil gi politikere muligheter til å utøve sin rolle. Sikreste data omkring kommunestyrets rolle vil framkomme ved å spørre medlemmene i kommunestyret direkte.

1.2. Kommunestyret og lokaldemokrati

Gjeldende kommunelov er i år 20 år gammel etter at den trådte i kraft.

Hovedintensjonen bak den nye loven var å sikre en demokratisk styrt lokal samordning av ulike typer av offentlige tjenester (prioriteringseffektivitet) gjennom plan- og økonomistyring (Aarsæther og Vabo 2002). Kommuneloven sikter mot å klargjøre kommunestyrets ansvar og rolle og rådmannens ansvar og oppgaver. Jacobsen (2009) skisserer fire hovedperspektiver på kommunal sektor;

(1) *Territorium*. Temaet handler om spørsmål som kommunestørrelse i areal, innbyggertall, ramme for sosial samhandling, identitetsskaping.

(2) *Tjenesteyting*, som handler om produksjon og tildeling av tjenester, i stor grad individuelle tjenester. I dette perspektivet er spørsmål om organisering av tjenesteytingen sentral. Det gjelder forhold rundt delegering, makt til prioritering, politisk og/eller administrativ styring. Kommuneloven legger føringer ved å vektlegge «en rasjonell og effektiv forvaltning». Kommuneloven åpner på mange måter døren for New Public Management, NPM. Kommuneloven understreket rådmannens rett til å lede med større råderett over interne organisatoriske forhold enn den gamle loven. Betydelig makt er etter 1993 omfordelt fra det politiske til det administrative nivået ved så vel administrative som politiske omorganiseringer; typisk er flatere struktur og avhierarkisering. Formålet har vært helhetlig styring og ledelse, høyere effektivitet og kvalitet i tjenestene til brukerne. Disse idealene må ses i relasjon til den diagnose som offentlig sektor ble gitt som en del av reformtankegangen innen NPM. Effektivisering av tjenesteproduksjonen ble ansett for å være høyst påkrevd og kommunesektorens effektiviseringspotensial ble definert som stort (Mørkved 2001). Problemet ble i lys av dominerende økonomiske teorier (public-choice og principal-agent teori) blant annet definert som et incitamentproblem. Den dominerende verdien i dette perspektivet er effektivitet.

(3) *Politisk arena*. Dette perspektivet er hovedtemaet i dette forskningsprosjektet. Kommuneloven har under NPM-påvirkning åpnet for en dreining fra lokaldemokrativerdier og frihetsverdier (autonomi) over mot effektivitet. Dette ser vi ved at antallet aktive politikere ble kraftig redusert etter at gjeldende kommunelov trådte i kraft, saksbehandlingstiden ble redusert og saker og saksområder ble delegert til rådmannen. Perspektivet omhandler også representativitet - er medlemmene i kommunestyrene som "gjennomsnittet" av folket? Undersøkelser (se f.eks. NOU 2012: 15) foretatt om bakgrunn til folkevalgte viser at kvinner er

underrepresentert, andelen med høyere utdanning er høyere enn i den øvrige befolkning og inntektsnivå er høyere enn i folket ellers. Tilsatte i offentlig administrasjon er overrepresentert, sammen med lærere og representanter med bakgrunn fra jordbruk. En høyere andel folkevalgte er i alderen "midt i livet" slik at under 25 og over 66 er klart underrepresentert. Perspektivet omhandler også forholdet politikk- administrasjon, og har demokrati som førende verdi.

(4) *Enhetsstat*. Dette perspektivet setter fokus på hvordan det offentlige samlet sett fungerer. Begrepet indikerer at kommunene utøver avledet statsmakt selv om tradisjon, samarbeid og lovgiving, indikerer en grad av kommunal autonomi. Diskusjon om å gi kommunene en grunnlovsfestet rolle er en diskusjon også om grad av kommunal autonomi i brytning med sentralisert styring, sikring av nasjonal likhet og nasjonale prioriteringer. Hvordan og på hvilke områder gir staten kommunene oppmerksomhet? Om vi ser på statens tilsyn og kontroll overfor kommunesektoren så har dette i stor grad vært fokusert på økonomi, og kvalitet og omfang av tjenester. Verken i kommuneloven eller i statens øvrige styringssignaler er det dermed tatt særlig hensyn til at en rekke utfordringer knyttet til lokalsamfunnet ikke kan løses innenfor rammen av rollene som tjenesteprodusent og forvaltningsmyndighet. Jacobsen (2009) diskuterer også hvordan grad av autonomi påvirker mulighet for lokaldemokrati og argumenterer for at autonomi og lokal frihet er en nødvendig forutsetning for velfungerende lokaldemokrati. Verdidimensjonen i dette perspektivet omtaler Jacobsen som "autonomi". (ibid.)

1.3 Problemformulering og operasjonalisering i form av forskningsspørsmål

Utgangspunkt for undersøkelsen er intensjonsparagrafen i kommuneloven, § 1:

«Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.»
(Kommuneloven av 1992-09-25-107)

Lovparagrafen lar seg splitte i tre distinkte formål:

- a) At forholdene legges til rette for å sikre et funksjonsdyktig folkestyre, altså å sikre kommunestyrets egen fungering.
- b) At kommunene, innenfor rammen av det nasjonale fellesskapet, skal sikre en effektiv og rasjonell forvaltning. Det dreier seg således om forholdet mellom stat og kommune.

c) Til sist at loven skal legge til rette for «... en tillitsskapende forvaltning» med høy etisk standard, hvor det essensielle spørsmålet er forholdet mellom politisk og administrativt nivå i kommunene.

Som overordna problemstilling for prosjektet har vi formulert:

Fyller kommunestyret funksjonen som styrende organ i samsvar med intensjonen i kommunelovens § 1?

Kommunestyret forstås i dette prosjektet som det formelle organet med denne benevnelsen. Vi har stilt spørsmål til respondentene rettet inn mot deres erfaring med dette organet. Det kan likevel hende at noen respondenter kan ha svart ut fra sine samlede erfaringer, herunder også erfaringer i faste utvalg der de sitter, i tillegg til erfaringene fra kommunestyret. Vi anser at dette i så fall ikke påvirker svarene i nevneverdig grad.

Vi operasjonaliserer problemstillingen gjennom å la de tre nevnte formål (a, b, c) være ledetråder for våre tre forskningsspørsmål:

A. Hvordan oppfatter kommunestyremedlemmene at egen rolle og kommunestyrets fungering påvirker mulighet til å være kommunens styrende organ.

B. Hvordan oppfatter kommunestyremedlemmene kommunestyrets mulighet til å være kommunens styrende organ i forhold til statlig innflytelse og statlige føringer

C. Hvordan oppfatter kommunestyremedlemmene kommunestyrets mulighet til å være kommunens styrende organ i forhold til rådmannens og administrasjonens innflytelse

2. Kommunene som studeres

Vi har studert samtlige kommuner i Nord-Trøndelag samt et knippe av kommuner i Hordaland fylke. Her gjør vi kort rede for kommunene som er studert.

Nord-Trøndelag fylke består av 23 kommuner, mange av dem er småkommuner i befolkningsmessig forstand. Fylket har fem kommuner som skiller seg ut fra de andre ved at de har by-sentra, og er betydelig større enn de andre. De fem er Namsos, Steinkjer, Verdal, Levanger og Stjørdal.

Fylket er ganske tydelig delt i to. Namdalen i nord er preget av Namsos som regionsenter, og mange kommuner med lav befolkning og stort areal. Administrasjonssted i fylket er Steinkjer, som ligger midt i fylket. Både Namdalen og Innherred har dessuten en øst-vest-akse som skilles i Ytre Namdal og Indre Namdal i nord, og Innherred og Fosen i sør. Innherred, definert som aksene Steinkjer-Stjørdal, utgjør fylkets desiderte befolkningstyngdepunkt. Den sørligste kommunen, Stjørdal, ligger bare 20-30 minutter fra Trondheim, og har kraftig befolkningsvekst. Grovt sett kan vi si at befolkningsveksten avtar jo lenger nord vi kommer i fylket, naturligvis med noen unntak.

Tabell 2.1 Folketall og antall kommunestyrerepresentanter i nordtrønderske kommuner.

Kommune	Innbyggere	Antall i kommunestyret	Innbyggere per representant
Steinkjer	21 412	47	456
Namsos	13 035	37	352
Meråker	2 517	21	120
Stjørdal	22 395	41	546
Frosta	2 641	17	155
Leksvik	3 516	25	141
Levanger	19 100	35	546
Verdal	14 577	35	416
Verran	2 824	19	149
Namdalseid	1 704	19	90
Snåsa	2 150	21	102
Lierne	1 393	15	93
Røyrvik	496	13	38
Namsskogan	917	13	71
Grong	2 467	17	145
Høylandet	1 259	19	66
Overhalla	3 696	21	176
Fosnes	663	15	44
Flatanger	1 145	15	76
Vikna	4 307	23	187
Nærøy	5 108	27	189
Leka	563	15	38
Inderøy	6 692	31	216
Sum	134 577	541	249 (snitt)

Kilde: SSB. Tall per andre kvartal 2013.

Tabell 2.1 viser at det er et visst samsvar mellom antall representanter i kommunestyrene og befolkningen. Flest innbyggere har Stjørdal, mens Steinkjer har det største kommunestyret med 47 representanter. Røyrvik og Namsskogan har de minste kommunestyrene, og begge kommunene har mindre enn 1000 innbyggere.

Det er imidlertid de minste kommunene som har færrest innbyggere bak hver representant, så det er grunnlag for å si at representativiteten er sterkere i små kommuner enn i store. Den største kommunen, Stjørdal, har flest innbyggere bak hver kommunestyrerepresentant – nemlig 546 personer. De to minste kommunene Røyrvik og Leka, har færrest innbyggere bak hver representant – nemlig 38 personer. Det er altså 14 ganger så mange personer bak hver kommunestyrerepresentant i Stjørdal som i fylkets minste kommuner. I gjennomsnitt er det 249 personer bak hver nordtrønderske kommunestyrerepresentant.

For øvrig er det utstrakt interkommunalt samarbeid mellom en rekke kommuner. I forbindelse med samhandlingsreformen utvides samarbeidet betydelig, eksempelvis med utstrakt folkehelsesamarbeid med Stjørdal og deres mindre nabokommuner (Værnesregionen), mellom Levanger og Verdal, i Steinkjer og deres mindre nabokommuner samt flere samarbeidskonstellasjoner i Namdalen. I tillegg pågår det to spesielle samarbeidsløsninger gjennom samkommunemodellen, der to eller flere kommuner kan drive utstrakt samarbeid innen flere tjenester som inkluderer et eget folkevalgt organ (samkommunestyret), med indirekte representasjon ved at kommunestyrene i morkommunene velger representanter til samkommunestyret. Levanger og Verdal var først ut med denne modellen, og har fått følge av Namsos, Fosnes, Overhalla og Namdalseid som har etablert samme modell.

Verdt å nevne er også at to kommuner nylig er sammenslått. Inderøy besto fram til 2011 av to kommuner – Mosvik og Inderøy. Kommunene ble sammenslått som følge av en lokal prosess der Mosvik ønsket å slå seg sammen med storebroren. Effekter av dette er ikke noe som studeres her.

Hardanger: I studiens siste del sammenligner vi funn fra Nord-Trøndelag med funn gjort i Hardangerkommunene i Hordaland fylke, hvor det er gjennomført en lignende studie. Her følger en kort oversikt over disse sju kommunene.

Tabell 2.2. Oversikt over folketall og antall kommunestyrerepresentanter i Hardangerkommunene.

Kommune	Innbyggertall	Antall i kommunestyret	Innbyggere per representant
Ulvik	1118	17	66
Eidfjord	960	17	56
Ullensvang	3391	21	161
Odda	6961	27	258
Granvin	907	13	70
Jondal	1048	17	62
Kvam	8565	27	317
Sum	22950	139	165 (snitt)

Kilde: SSB per 1.10.2012

De sju kommunene er sju enkeltkommuner med sine særtrekk, men samtidig med tradisjoner for tett samarbeid innenfor en lang rekke områder både driftsmessig på tjenester, og styringsmessig på politikk og politikktutforming i regionråd, og ulike politiske samarbeidsorgan.

3. Teoretisk bakgrunn

I tråd med Yin (2003) har teoriene vi benytter fungert som guide til utarbeidelsen av det utsendte spørreskjemaet, og de bidrar således i analysen av dataene. Etter kapitlets innledning drøfter vi det teoretiske grunnlaget ut fra den tredelte problemstillingen beskrevet i innledningen.

3.1 Operasjonaliseringer og definisjon av makt

Det er utarbeidet mange innfallsvinkler til å studere begrepet og fenomenet makt. Max Webers klassiske definisjon lyder «ett eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand» (Weber 2000). Her dreier makt seg altså om å få gjennom saker under motstand fra andre. Dersom noen skal ha gjennom en sak det hersker full enighet om, kommer makt ergo ikke til anvendelse. En innvending mot den klassiske varianten er at konflikt-elementet blir for framherskende.

Heywood (2007: 11) omtaler makten i tre “ansikter”: i) Makt som beslutningstaking, ii) makt som fastsetting av dagsorden og iii) makt som påvirkning av tanke, ønske og behov. Den direkte maktutøvelse skjer i form av atferd, fastsetting av dagsorden og observerbare konflikter, de mer skjulte ved forholdet mellom saker og potensielle saker, det vil si at det å velge bort saker og tema og konflikter også er maktutøvelse. Det samme gjelder påvirkninger som medvirker til at det skapes oppfatninger av ”hvordan verden ser ut” eller hvem er det som er satt til å bestemme i denne type saker og spørsmål (Lukes 2005, Christensen og Jensen 2009).

Den siste maktutredningen (NOU 2003: 19) slår ganske enkelt fast at «makt er evne til å nå et mål, skape en virkning. Makt kan utøves direkte i tvangs- og beslutningssituasjoner, eller indirekte gjennom symboler, institusjoner og sosiale strukturer.»

Det er vanlig å omtale to forutsetninger¹ for bruk av makt. Det må være avhengighet mellom partene og det må være uenighet. I denne sammenhengen er avhengigheten strukturelt fastsatt i kommuneloven, ved at kommunestyret er definert som kommunens øverste organ, og således overordnet administrasjonssjefen. Dette innebærer at partene ikke kan velge bort motparten dersom uenigheten blir for stor. Det vil si, kommunestyret kan velge bort administrasjonssjefen som *person*, men ikke som *funksjon*.

¹ Se eks Pfeffer (1981) og Mintzberg (1983) for nærmere omtale av forutsetninger for at makt kan utøves.

3.2 Demokratiteori. Formannskapsmodellens teoretiske forankring

I den teoretiske introduksjonen går vi først gjennom det teoretiske grunnlaget for demokratier, og beskriver hvilken demokratiteoretisk forankring den norske formannskapsmodellen har. Deretter går vi kort gjennom utviklingen i offentlig sektor, fra Webers byråkratimodell, til reformbølgen som er kjent under navnet New Public Management. Dernest gjør vi rede for utvikling av nettverksstyring, også kjent som governance-begrepet.

I den teoretiske diskusjonen om demokrati, trer tre hovedformer fram: Konkurransedemokratiet, deltakerdemokratiet og dialogdemokratiet (Hanssen et. al. 2007: 44 ff) Det sentrale prinsipp ved konkurransedemokratiet er elitens konkurranse om å styre, og det viktigste demokratiske prinsipp i denne teoritradisjonen er folkets rett til å velge (og velge bort) sine ledere. En vanlig kritikk av teorien er at valgdeltakelse får for liten betydning, og borgerrollen blir for nedtonet til fordel for brukerrollen (ibid: 49).

Teori om deltakerdemokratiet baserer seg på at bred folkelig deltakelse er nødvendig i et fungerende demokrati. Høy valgdeltakelse er et mål i seg selv, og egeninteresse spiller en mindre viktig rolle enn i konkurransedemokratiet. Den demokratiske prosessen, med deltagelse, blir viktigere i denne tradisjonen, noe som gjør borgerrollen mer framtrædende. Kritikken mot denne teorien går ut på at det er urealistisk at folk skal engasjere seg så sterkt som idealet tilsier.

Dialogdemokratiet er en forlengelse av deltakerdemokratiet, som ser på demokrati som en form for rådslagingsprosess der veien så å si er målet. Målet er at meninger skal brytes mot hverandre, og motsetninger slipes ned. Dialogdemokratiet forutsetter utstrakt harmoni, og mindre grad av konflikt enn det som er vanlig å legge til grunn i konkurransedemokratiske tradisjon. Retningen har sitt opphav i Aristoteles' ide om drøfting som leder fram til løsninger som er til det felles beste, og teoritradisjonen har blitt modernisert de senere år av Habermas (1995, i Hanssen et. al. 2007).

De fleste norske kommuner styres etter formannskapsmodellen, som er basert på at formannskapet er proporsjonalt sammensatt basert på det direktevalgte organet kommunestyret. Formannskapet forbereder saker for kommunestyret, og skal føre kontroll med administrasjonen. Formannskapsmodellen er basert på ideen om samarbeid og konfliktløsning, på tvers av politiske skillelinjer, og ses ofte på som motsatsen til det parlamentariske prinsipp. (Grindheim 1997) Det parlamentariske prinsipp går ut på at en regjering ikke kan utnevnes eller bli sittende dersom et flertall i parlamentet eksplisitt motsetter seg regjeringen. (Damgaard 1997)

Det norske parlamentariske systemet er ansett å tilhøre den konkurransedemokratiske tradisjon (Hanssen et. al. 2007:49). På lokal plan er det imidlertid ikke slik – teoriene om deltakerdemokratiet og dialogdemokratiet er mer relevante for å forstå formannskapsmodellen. Den parlamentariske modell og

formannskapsmodellen kan således betraktes med forskjellig teoretisk utgangspunkt, med store konsekvenser for den politiske styringen.

Kritikken som vokste fram mot det klassiske byråkratiet, førte til nye ideer for organisering av offentlig sektor. Den første reformbølgen kalles New Public Management (NPM), og vokste fram som en reformbølge på 1980-tallet, med utspring fra anglosaksiske land som New Zealand, USA og Storbritannia. Reformbølgene var inspirert fra privat sektor, og Christensen et. al. (2010) oppsummerer med at reformbølgene har et relativt endimensjonalt fokus på økonomi og kostnadseffektivitet.

NPM baserer seg i stor grad management-teori og economic man-inspirerte teorier, som impliserer at individer er kjølige, rasjonelle og individualistiske, og handlemåter kan forutses ut fra hva som er gunstig for egen person eller egen organisasjon.² De viktigste elementene i NPM som er innført i norsk sentraladministrasjon er mål- og resultatstyring, fristilling av forvaltningsenheter og markedsretting; «i stedet for at politikken skal disiplinere markedet, skal markedet disiplinere politikken» (Christensen et. al. 2010: 217 ff.). NPM-bølgen legger til grunn at for mye politisk innblanding er dyrt, tungvint og lett å effektivisere, og at styringsprinsipper fra forretningsverdenen kan tilføre offentlig sektor nødvendig effektivitet.

«Ut fra kostnads- og effektivitetshensyn er det gode argumenter for å fristille og markedsrettet statlig virksomhet. I teorien gir dette både en mulighet til å avlaste de offentlige budsjettene og gi brukerne tjenester til lavere pris. I praksis er det imidlertid oppstått fiktive markeder der produsentmakt dominerer over forbrukerinteresser.» Maktutredningen (NOU 2003: 19 f)

Tre perspektiv er gjennomgående i omtale av NPM og kommunal sektor (Baldersheim og Rose 2000: 29). a) Troen på ledelse, som innebærer at ledere har effektivitetsfokus noe som krever utstrakt delegert myndighet, kompetanse og produktivitetskrav. Lederne blir målt og evaluert på bakgrunn av oppsatte resultatmål.³ b) Bruk av indirekte kontroll og utstrakt delegering, som innebærer fristilling av kommunale resultatenheter, privatisering og konkurranseutsetting. Ansvarliggjøringen skjer ved indirekte kontroll og tilsyn. Kontroll utøves ved å utøve tilsyn av om lederne har system som indikerer kvalitet og i mindre faktisk og opplevd kvalitet. Markedet utøver selv best kontroll ved konkurranseeksponering og kontrakter. c) Økt brukerfokusering, som innebærer økt valgfrihet, flere brukerundersøkelser og servicegarantier.

² "The first principle of Economics is that every agent is actuated only by self interest. (...) This view of man has been a persistent one in economic models, and the nature of economic theory seems to have been much influenced by this basic premise" (Sen, 1977:317)

³ Dette poenget er også understøttet i Hovedtariffavtalen som skisserer hvilke tema som skal brukes for å vurdere lønnsfastsettelse for ledere. Begrepene som "oppnådde resultat, effektivitet" er gjennomgående.

Maktutredningen (NOU 2003:19) konkluderte med at fristillingen i offentlig virksomhet har ført til en fragmentert statsmakt, og et folkestyre under forvitring – og et lokaldemokrati i krise, som lokal iverksetter av statlig vedtatt politikk. Valg og prioriteringer blir foretatt mellom bruker og den enkelte tilsatt eller den enkelte leder med delegert myndighet. Og kontroll og tilsyn blir foretatt av eksterne, i stor grad statlige myndigheter.

En av de mest tydelige trendene de siste år, er utviklingen i såkalt nettverksstyring, eller «governance». Nettverksstyring går ut på at en offentlig myndighet, for eksempel en kommune, må alliere seg med andre virksomheter eller organisasjoner for å få utført oppgavene. Eksempel på slik nettverksstyring er interkommunalt samarbeid, samarbeid med frivillige organisasjoner, samarbeid med helseforetak etc. En hovedutfordring med de nye styringssystemene er at man i mindre grad har etablert formelle beslutningskanaler med en tydelig demokratisk forankring. Dette flytter flere beslutninger ut av det folkevalgte organet (kommunestyret) til organer med mindre demokratisk legitimitet. Konsekvensen blir flere nettverk som i en viss grad får en «selvstyrende» form, beslutninger for mindre demokratisk forankring, og det blir mindre tydelig hvem som egentlig har tatt beslutningene. (Haga 2011; Røiseland og Vabo 2012). Dermed utfordres måten vi tenker politikerrollen og de tradisjonelle institusjonene innenfor det representative lokaldemokratiet. Aars, Fimreite og Homme (2003) omtaler det som en fragmentering av lokaldemokratiet.

Vi går videre i den teoretiske drøftingen der *forskningsspørsmålene danner grunnlaget for resten av kapitlet*. Først gir vi et teoretisk grunnlag for kommunestyrets mulighet til å være kommunens øverste organ, deretter for kommunens forhold til staten, og dernest forholdet mellom kommunestyre og administrasjon.

3.3 Kommunestyrets mulighet til å være kommunens øverste organ

Er kommunestyret i stand til å fylle sin funksjon som kommunens øverste organ i kommunene? Først ser vi på strukturelle muligheter og begrensinger for dette, deretter tar vi et aktørperspektiv på rollen som lokalt folkevalgt.

Kommuneloven fra 1993 åpnet opp for at kommunene selv kunne finne sin organisasjonsform, noe som i stor grad førte til nyorganisering av både politisk og administrativ struktur i kommune-Norge (Hovik og Stigen 2008, Hagen og Sørensen 2006). Tidspunktet for kommuneloven falt sammen i tid med bølgen av reformer som går under NPM-merkelappen, og Hovik og Stigen (2008) anfører at endringene i organisasjonsmodeller i hovedsak forsøkte å løse to behov: For det første krav om mer effektiv tjenesteproduksjon, med klar inspirasjon fra NPM. Her vektlegges strategisk beslutningsorganisering, delegasjon, fristilling og konkurranseutsetting (ibid: 29). For det andre var ønsket med organisasjonsendringene å få velgerne mer «i tale», gjerne i form av formelle brukerorgan, folkemøter og direkte kommunikasjon fra politiske organer via nye teknologiske tjenester.

Vektlegging av resultat og effektivitet, samt resultatrettet ledelse, gjelder også politikerne. De skal sette klare mål for driften, delegere gjennomføringen til administrasjonen og få resultatrapporter tilbake. Brox (2010) har i en rapport utarbeidet på oppdrag fra KS undersøkt erfaringer med såkalt flat struktur i kommunal sektor og utvikling av politisk organisering. Rapporten undersøker situasjonen i seks små og mellomstore kommuner, og gir følgende funn:⁴

Sektorisert politisk ledelse: To av tre norske kommuner har avviklet sektorstyrene sine etter 1992. To av prosjektkommunene har gjeninnført sektorstyring de siste årene. Komiteer og utvalg med sektoransvar bidrar til å gi politikerne den faglige kompetansen de trenger. Utvalgene ser ut til å fungere best når også administrasjonen har en sektoransvarlig. Sektorutvalgene kan gjerne få større oppgaver.

Politisk målstyring: Det er politikerne som skal sette målene for kommunen, ikke administrasjonen. Det er tydelig i alle prosjektkommunene at politikerne deltar lite i arbeidet med å lage målene.

Valgmuligheter: For at politikerne skal bestemme, bør de få alternative løsninger å velge mellom. Det er helt unntaksvis at dette blir gjennomført i de undersøkte kommunene

Bedre politikeropplæring: Kompetansekravene til politikere stiger etter hvert som de kommunale tjenestene blir stadig mer sammensatte, teknisk innviklede og regelstyrte. Politikeropplæring er svært begrenset og omfatter et par dager etter hvert valg, det vil si hvert fjerde år.

Antall møter i kommunestyrene og formannskapene i Norge er redusert i perioden 1995 til 2011. Det samme gjelder antall representanter. Gjennomsnitt møtefrekvens i kommunestyret var 9,7 i 95 og 9,0 i 2011. Formannskapet 20,7 og redusert til 14,6 i 2011. (Blåka et. al. 2012). Vi ser altså at antallet aktive politikere er redusert, antall utvalg er redusert og antall møter er redusert de siste 15 til 20 årene.

Det er en bekymring for at kommunene opplever det som i juridisk terminologi blir kalt «restkompetanse». Det vil si de oppgaver, ansvar og maktområder som står tilbake etter at staten har "tatt sitt", og administrasjonen har håndtert sitt ansvarsområde. (Stortingsmelding nr. 33 2007-2008, NOU 2003:19).

Så langt har vi vurdert kommunestyrets mulighet til å være kommunens øverste organ i et strukturperspektiv. Hvis vi tar et aktørperspektiv, og ser på rollen som kommunestyrerepresentant, er det vanlig å legge til grunn politikerens styringsrolle og ombudsrolle.

⁴ Sørums, Stord, Harstad, Lom, Vestvågøy, Ringsaker kommuner.

Styringsrollen dreier seg om ansvaret som representantene har for forsvarlig og legal drift innen aktuelle budsjetter og styringsrammer gitt av staten. Rollen utøves i formelle organ som et kollegialt ansvar. Ombudsrollen dreier seg om at folkevalgte skal arbeide for sine velgeres interesser, og forventes å ha et aktivt forhold til innbyggerne også mellom valgene. Den siste tidens utvikling har lagt vekt på lokalpolitikernes styringsrolle, men mange politikere oppfatter denne rollen som uklar og vanskelig (Aarseth mfl., 2002). Spesielt kan dette være fremtredende i mindre kommuner, der rollene som sektorforsvarer for eksempelvis skole og eldreomsorg, har stått sterkt. I tillegg er avstanden mellom velgere og folkevalgt mindre i små kommuner, som tilsier at ombudsrollen står sterkere her. Framheving av styringsrollen for politikere og forsterkning av kommunestyret som et strategisk organ medfører en overføring av makt på det operative området til administrasjonen og rådmannen (ibid).

Gjennomsnittlig sitter kommunestyrerepresentanter 6,9 år i kommunestyret i småkommuner i Norge. Dette er relativt lavt sammenlignet med andre europeiske land. Vi skifter ut cirka 65 prosent av representantene ved hvert valg. Representantene har i 60 prosent av tilfellene hatt nære slektninger som har vært kommunestyrepolitikere tidligere, noe som er en høy andel sammenlignet med andre land. Representantene er i snitt rundt 50 år, 63 prosent er menn og 55 prosent har høyskole eller universitetsutdanning. Spesielt kjønnsandel og utdanningsnivå er mindre representativt. Ca. 23 prosent av innbyggerne har tilsvarende utdanning. (Aars og Offerdal, 2012).

I sin studie av kommunestyrerepresentanter sin oppfatning av egen rolle i 14 europeiske land, finner Aars og Offerdal (2012) ut at Norge utmerker seg ved at en klart lavere andel politikere tar gjenvalg. Dessuten er det langt flere her til lands som oppfatter at en viktig del av rollen innebærer å sikre innbyggerne gode tjenester. Det kan også virke som at kommunestyrepolitikere aksepterer en stor grad av profesjonalisering og forskyvning av makt til profesjoner og ledelse. Utviklingen i kommunal sektor medfører mindre handlingsrom for kommunestyret og lokaldemokratiet, noe som også kan forklare hvorfor det er så stor utskifting av kommunestyrerepresentanter i Norge sammenlignet med andre nordiske land (Baldersheim og Rose 2000: 27-28)

3.4 Kommunestyret og maktfordeling med staten

Norge har ikke grunnlovsfestet det lokale folkevalgte nivået, slik at rammene og innholdet i det lokale selvstyret er fastsatt i særlovgivning. Vi skiller oss her fra en rekke andre land som har grunnlovsfestet kommunenes rett og plikt. Temaet er jevnlig til politisk debatt i Stortinget. I juridisk forstand er kommunenivået underordnet det statlige nivået ved lovene Stortinget vedtar til enhver tid. Stortinget kan, uavhengig av lokaldemokratiet, endre lover, retter og plikter for kommunene.

Kommunene har de siste 20 årene i stadig større grad blitt en lokal iverksetter av statlig velferdspolitik, og kan beskrives som et velferdspolitisk verktøy for

nasjonalstaten - eller sagt med maktutredningens ord: «Kommunenes virksomhet defineres i hovedsak av staten, samtidig som staten avgrenser kommunenes økonomiske rammer. Den kommunale opplevelsen er at de skal realisere mange gode hensikter med altfor knappe midler.» (NOU 2003: 19 kap. 5.2).

Maktutredningen setter en tydelig diagnose på effekten statens styring har på lokaldemokratiet: «Kommunene blir dermed tvunget til å forvalte offentlig ressursmangel, og lokalpolitikere får vanskeligheter med å begrunne sin virksomhet overfor befolkningen. De blir sittende med ansvar uten makt. Dette forklarer lokaldemokratiets krise.» (ibid)

Tore Hansen (2000) omtaler tre dimensjoner som vi kan betrakte som grad og type av reelt kommunalt selvstyre. Han deler inn i spørsmål i tre deler: Myndighet, oppgaveomfang og det finansielle grunnlaget. Vi går gjennom de tre nedenfor:

a) Myndighet: Norske kommuner har såkalt negativt avgrenset frihet – som innebærer at de må ta ansvar for forpliktelsene som følger av lov eller forskrift, men forøvrig kan de ta på seg alle oppgaver de mener er hensiktsmessige, så lenge loven ikke eksplisitt tillegger oppgaven til annen offentlig myndighet. Dette medfører at vi i Norge har kommuner som engasjerer seg i mange ulike oppgaver og tjenester.

b) Oppgaver: Omfanget av oppgaver til kommunene har økt betydelig de siste 20 årene, i tråd med den velferdspolitiske utviklingen. Det er tungt politisk søkelys på kommunenes størrelse, noe som blant annet skyldes at særlig små kommuner oppfatter et press på tilgjengelig kompetanse, kvalitet og effektivitet. Tunge oppgaver som rett til helsetjenester, barnevern og tekniske tjenester gjelder for alle kommuner ut fra prinsippet om «generalistkommunene» - altså stilles det i prinsippet samme krav til at en mikrokommune som Leka skal gi samme tilbud innen barnevern, helsehjelp og teknisk kompetanse som en forholdsvis stor kommune som Steinkjer.

c) Den tredje dimensjonen er det finansielle grunnlaget for drift av kommunene og derved lokaldemokratiet. I denne dimensjonen kan vi vurdere grad av lokal eller statlig finansieringsandel av utgiftene til tjenesteproduksjon. Vi har en relativt stor andel av finansiering knyttet til kommunal inntektskatt. Skattenivå er sentralt fastsatt og også hvilke formål som kan skattlegges. (Hansen, 2000). Muligheten til å skrive ut kommunal eiendomsskatt nyanserer bildet noe. Her har kommunene frihetsgrader til å definere sitt eget nivå, innen en maksimalsats fastsatt av Stortinget.

Stortingsmelding 12 (2011-2012) slår fast at grad og omfang av detaljstyring av kommunene har økt, både ved økt regelstyring og ved bruk av øremerkede overføringer. Departementet tar til orde for at prinsippet om rammestyring skal forsterkes fordi prinsippet styrker lokaldemokratiet, det underbygger kommunenes rolle som velferdsprodusent og utvikler og trykker lokalsamfunnet.

3.5 Kommunestyret og maktfordeling med administrasjonen

Uansett hvilken demokratiteoretisk tradisjon som velges, er politikere avhengig av et

byråkrati, et administrativt apparat som kan forberede saker til politisk behandling, og deretter sette de politisk vedtatte sakene ut i livet. Ifølge det klassiske skillet mellom politikk og byråkrati, skiller de to seg fra hverandre i hele sin egenart. Mens politikk er lidenskap og følelser, er byråkratiet ideelt lidensksapsløst og analytisk. Der politikken skal gjøre sine valg mellom ulike alternativer basert på verdier, skal byråkratiet legge faglige vurderinger og kjølig rasjonalitet til grunn (Jacobsen 1997). Byråkratiet hviler på det som Max Weber omtaler som den legal-rasjonelle autoritet, altså en virksomhet som er forankret i formelt nedskrevne prosedyrer, lover og regler (ibid).

Den arketypiske versjonen av byråkratiet er en rasjonell maskin som lojalt utfører oppgavene de blir satt til av folkevalgte politikere (Jacobsen 1997; Weber 2000). Idealet er – nettopp – et ideal, og Weber så selv med skepsis på at byråkratiet i enkelte tilfeller ville få svært stor innflytelse, og utvikle egne tenkemåter som leder bort fra demokratisk kontroll. Weber påpekte at byråkraterne vil øke sin innflytelse ved å skjule informasjon, bevisst motarbeide styring og favorisere svake herskere. Selv om dagens forskere ikke ser på byråkratiet som et allmektig diktatur, er det grunnlag for å hevde at administrasjonen har økt sin politiske innflytelse, og at administratorer i større grad beveger seg på den «politiske banehalvdelen». (NOU 1982:3; NOU 2003: 19; Jacobsen 1997)

Den teoretiske drøftingen av maktforholdet mellom kommunestyre og administrasjon kan for oversiktens skyld deles i to dimensjoner – aktør og struktur. Dette er ikke et absolutt skille. Endringer i den organisatoriske grunnstrukturen har også betydning på aktørene, gjennom at aktørene blir påvirket av omgivelsene de opererer i. Jacobsen (1997) argumenterer ut fra Pierre Bourdieus habitus-tenking som går ut på at individer ubevisst endrer handlingsmønster ut fra forventninger fra omgivelsene – i vår forstand slik at organisasjoner virker sosialisierende og disiplinerende på dets medlemmer. (Hjellbrekke 1997: 109) I forlengelsen av ulike reformer, for eksempel økt markedsretting, vil tilsatte i kommunene kunne opptre og tenke mer markedsrettet, og således forsterke effekten av de strukturelle reformene. Sosialisierungs- og disiplineringsprosesser vil forsterke en kultur som retter fokus mot marked, brukervalg, konkurranseutsetting. (ibid.; Jacobsen 2009). Men forskning omkring offentlig etos i Nord-Trøndelag tyder likevel på at kjerneverdiene mellom tilsatte er nokså stabile (Talleraas & Haga, 2012).

Den iboende spenningen mellom administrasjonen og kommunestyret analyseres her i et aktørperspektiv, før vi ser på strukturelle faktorer. Jacobsen (1997) knytter interessekampen mellom folkevalgte og administrasjon til a) vilje til ekspansivitet, der administrasjonen vil fremme økte budsjetter, herunder økte driftsbudsjetter, fordi dette kan gi potensiale for egennytte i form av høyere lønn, spesialisering og avansement. Dernest til b) prioriteringer, hvor interessekonflikten oppstår ved at politikere vil ønske å bruke penger til vekst og utvikling av tjenester, mens administrasjonen vil sikre interne tiltak og sikre intern slakk. Til sist i c) synet på reformer og endringer, som gjerne er politisk initiert, men forutsetter forandringer i

arbeidshverdagen til personalet i administrasjonen. Dette tilsier at reformene bremses eller motarbeides.

Det administrative personalet besitter både direkte makt, indirekte makt og det som omtales som bevissthetskontrollerende makt (Christiansen og Jensen 2009; Lukes 2005; Heywood 2007). Direkte makt kan forstås som den delegerte makt administrasjonen har i visse saker, makt til å fatte enkeltbeslutninger og til å utøve skjønn innenfor et regelverk. Den indirekte makten kan forstås som den makt administrasjonen har til å styre fasene i en sak, for eksempel ved å sørge for at en sak kommer til politisk behandling på et gunstig tidspunkt for å oppnå et bestemt utfall – eventuelt trenere saken, slik at den ikke kommer til politisk behandling. Et annet alternativ er å trenere effektivisering av vedtak som en er uenig i, med grunngeving manglende ressurser eller manglende kompetanse eventuelt at vedtaket er ulovlig eller umulig å gjennomføre.

Bevissthetskontrollerende makt er en mer subtil form, som kan forstås i forlengelsen av Bourdieus habitustenkning, altså den makt som finner sted ved at aktørers tenkemåte blir påvirket bevisst eller ubevisst. Denne formen for makt er skjult, og derfor den mest krevende å identifisere og forske på. Én metode er å gjøre en teoretisk analyse av organisasjonsstruktur og delegasjonsreglement, men siden den bevissthetskontrollerende makt i stor grad er aktøravhengig, er det krevende å analysere den ved å analysere strukturelle forhold. En deltagende observasjonsstudie i antropologisk tradisjon vil antagelig være den beste form for å avdekke slik bruk av makt, men dette gir denne undersøkelsen ikke rom for.

Når utvelgelsen av saker til dagsorden er gjort, har det administrative personalet også noen fordeler overfor politikerne i vurderingen av saker. Deres faglige bakgrunn som gir større mulighet til faglig forankring, og som utreder har byråkraten en fordel ved å legge visse premisser til grunn som preger saksframlegget. Flere faktorer påvirker byråkratens vurderinger. Jacobsen (1997) typologiserer byråkraten som a) partipolitisk aktør, b) talerør for bestemte grupper, c) talerør for profesjonsinteresser, d) organisasjonsforsvarer og som e) maksimerer av egen interesse.

Christensen et al (2010) slår fast at forvaltningen besitter stor innflytelse både i forberedelsen og i iverksettelsen av saker. Jacobsen (1997) beskriver noen årsaker til at vedtatt politikk ikke effektueres av administrasjonen: Det kan skyldes at i) vedtaket er uklart, uoversiktlig eller ikke lovlig å implementere, ii) vedtaket er for krevende og det vil kreve mer administrative ressurser enn rådmannen disponerer, iii) vedtaket er for krevende eller dyrt, og iv) vedtaket bygger på motiver som er uetiske eller det står særinteresser bak som er uoversiktlige.

Aars & Offerdal (2012) har sammenlignet kommunestyrerepresentanter sin oppfatning av hvilke aktører som har mest innflytelse i forhold til kommunale organer og aktiviteter i 14 ulike europeiske land. Representantene kunne velge mellom en lang rekke aktører som ordfører, formannskap, kommunestyre, rådmann, eller en

selv som kommunestyrerepresentant. Blant alle aktørene rangeres rådmannen øverst av norske kommunestyrerepresentanter. Sammenlignet med de andre landene sine representanter er det bare Storbritannia som rangerer sin rådmann høyere på innflytelseskalaen lokalt. Samtidig rangerer norske representanter ordføreren lavest sammenlignet med andre land.

Vi har nå analysert maktforholdet mellom politikere og administrasjon i et aktørperspektiv. Nå følger en kort analyse i et strukturperspektiv.

Mange kommuner har de siste ti årene organisert administrasjonen i såkalt «flat struktur» (Blåka et. al. 2012). Dette innebærer at antall ledernivåer er redusert til et minimum, slik at mange kommuner med innbyggertall under 10.000 er organisert slik at enkeltvirksomheter som skoler, barnehager og sykehjem rapporterer direkte til rådmannen. De siste årene har flere kommuner imidlertid gått i retning av å utvikle sektorer igjen. (ibid). Dette kan bero på en erkjennelse av at kontrollspennet for rådmannsnivået blir for omfattende, at samordning horisontalt blir svak med tendens til intern konkurranse og maktkamper om ressurser og oppmerksomhet.

Blåka et. al (2012) dokumenterer også en kraftig økning i konkurranseutsetting av tjenester og frie brukervalg spesielt fra 2008 til 2012. Utviklingen i retning av mer nettverksbasert styring (governance) fører som tidligere nevnt til at beslutninger i større grad tas utenfor demokratisk valgte arenaer. (Haga 2011, Røiseland og Vabo 2012). Kommuneloven⁵ åpner for at lokale folkevalgte organer kan delegerer myndighet til administrasjonssjef til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette er en skjønnsmessig vurdering⁶, slik at delegasjonspraksis vil være ulik fra kommune til kommune.

For å analysere administrasjonens makt spesifikt, er det nødvendig å vurdere hvilken type sak som er til behandling, og hvilken fase saken er i (Jacobsen 1997), slik at det er situasjonsavhengig. Richard Matland (1995) har utviklet en modell der politiske saker deles inn etter høyt og lavt konfliktnivå og saker med høy eller lav uklarhet. Formålet med modellen er å si noe generelt om hvilke saker, og på hvilket tidspunkt i en saksprosess, administrasjon og politikere har mest makt i forhold til hverandre. Ifølge Matlands modell har administrasjonen mest makt i saker med høy uklarhet og høyt konfliktnivå, og minst innflytelse i saker med lav uklarhet.

⁵ Jamfør Kommunelovens § 23

⁶ Prop. 49 L, 2011–2012

3.6 Oppsummering

Vi innledet teorikapitlet med en kort redegjørelse for maktbegrepet, før vi beveget oss over i en teoretisk beskrivelse av utviklingen innen offentlig sektor de siste årtier. Deretter gikk vi mer spesifikt inn på teoretisk grunnlag for de tre forskningsspørsmålene: a) Kommunestyrets mulighet til å være kommunens øverste organ, b) kommunens forhold til staten og c) kommunestyrets forhold til administrasjonen.

Det teoretiske grunnlaget gir grunnlag for å hevde at kommunestyret er presset fra flere kanter: Et statlig press, der kommunens rolle som velferdspolitiske verktøy har blitt stadig viktigere. Et reformpress som følger av NPM-bølgen har ført til nyorganiseringer og en mer fragmentert styringsstruktur. Et brukerpress, som har ført til at flere beslutninger tas i spennet mellom brukere og fagperson i administrasjon, og neddempet den politiske rollen.

I sum er det grunnlag for å anta at dette kan føre til at kommunestyrets mulighet til å være kommunens øverste organ er svekket, noe som altså er vår hovedhypotese i dette forskningsprosjektet.

4. Metode

Forskningsdesign er en overordna plan for å knytte forskningsproblemet til mulig og relevant empirisk forskning. Formålet med undersøkelsen er å skaffe en nyansert forståelse av kommunestyret sin egen oppfatning av seg selv som kommunen sitt øverste organ. Hvordan er vilkårene for at et kommunestyre kan fylle sin lovbestemte funksjon i samhandling med staten og egen administrasjon?

I teoridelen over er det omtalt forskning omkring temaet. Vi har på forhånd noe kunnskap om kommunestyret og kommunestyremedlemmers oppfatning av å være kommunestyremedlemmer som vi bygger på ved utforming av spørsmål til undersøkelsen. Kapitlet bygger på Jacobsen (2005).

4.1 Kvantitativ metode

I denne undersøkelsen er det valgt kvantitativ metode. Kvantitative forskningsmetoder, også kalt ekstensive metoder, benyttes i de tilfeller der det er data fra mange individer som skal behandles. Den vanlige metoden er spørreundersøkelser som går ut til et større antall respondenter. Som regel uttrykkes de innsamlede data gjennom tall, og egner seg godt for maskinell behandling. Forskeren har her en avstand til den personen og den situasjonen som studeres, og har dermed mindre innflytelse på de resultatene undersøkelsen gir. Forskeren påvirker undersøkelsen ved utforming av spørreskjemaet. Relevant informasjon må kunne plasseres innenfor forhåndsdefinerte svarkategorier. Før gjennomføringen av den empiriske undersøkelsen må foreta en kategorisering og operasjonalisering av sentrale begrep i undersøkelsen. Denne kategoriseringen gjør det mulig å plassere innsamlet informasjon innenfor disse standardene og samtidig angi innholdet i sentrale begrep i form av tall. Gjennom denne operasjonaliseringen kan det la seg gjøre å behandle store mengder data på en effektiv måte

Forskeren må på forhånd sette opp svaralternativene. Avgrensningen mellom disse alternativene vil nødvendigvis være med på å legge føringer på den virkelighetsbeskrivelsen som informanten blir invitert til å gi. Det kan derfor hevdes at resultatet av en spørreundersøkelse med faste svaralternativ i en viss grad blir påvirket av undersøkeren, selv om det ikke er direkte kontakt mellom forsker og informant.

Det er spesielt to ting forskeren må ta hensyn til ved bruk av kvantitativ metode. Forskeren må være nøye med operasjonaliseringen fra det teoretiske til det empiriske plan. Det er her viktig å ta tak i de riktige variablene for å vurdere problemstillingen i studien. For det andre kan unøyaktighet under innsamlingen eller utarbeidelsen av datamatriksen føre til at forskeren får feil resultat, på grunn av at enheter blir registrert med feil egenskap. Dette dreier seg om påliteligheten (reliabiliteten) til det forskningsarbeidet som er utført.

4.2 Generalisering

Spørsmål om generalisering er ofte knyttet til spørsmålet om representativitet. I denne undersøkelsen er alle kommunestyrerepresentantene i fylket invitert til å delta i undersøkelsen. Spørsmål om utvalg er derved unngått. Dermed vil undersøkelsen ha høy gyldighet for Nord-Trøndelag. I tillegg har vi sammenlignbare data fra Hordaland. Dette gir oss mulighet til å teste om nordtrønderske funn samsvarer med et annet fylke. Dersom samsvar, vil dette styrke undersøkelsens gyldighet.

4.3 Utforming av spørreskjema

En utfordring er å konkretisere spørsmålene slik at vi får belyst forskningsspørsmålene omtalt i kapittel 1. Hvordan kommunestyret fungerer som kommunens øverste styringsorgan er et relativt abstrakt tema, og Jacobsen (2010) anbefaler i slike tilfelle å bruke flere spørsmål eller operasjonaliseringer. Det anbefales videre å se på lignende undersøkelser, og låne gode spørsmål og få tilgang til «ferdigtestede» og «ferdigvaliderte» operasjonaliseringer.

Den kvantitative metoden har som utgangspunkt at svar på spørsmål kan kategoriseres i tall. Dette innebærer at svar blir knyttet til alternativ og tallfestet eks på skala fra 1- 6 fra svært misfornøyd til svært fornøyd eller svært uenig til helt enig. (Jacobsen, op.cit.). Jacobsen omtaler en lang rekke varianter av oppbygning av skjema og svaralternativer og inndeler disse i tre former; a) kategorisvar, b) rangordning og c) metrisk.

Ved metode a. gis bare ett svaralternativ; det handler gjerne om å definere bakgrunnsvariabler eller annen informasjon om den som svarer (kategorisering) og som vi kan bruke i analyse av svarene. Vi kan spørre om kjønn, alder, hvor lenge en har vært medlem i kommunestyret, hvilket parti en tilhører, osv.

Metode b., rangordnede spørsmål, kan brukes for å finne ut holdninger og/eller attraktivitet i vurdering av ulike situasjoner. Svaralternativ blir hos oss rangert i grader fra 1 – 6, fra helt enig - helt uenig i påstander, eller svært god - svært dårlig i vurdering av egenskaper eller kvaliteter. Det kan her utarbeides påstander om kommunestyrets fungering både på det generell og mer spesielle plan.

Metriske spørsmålstyper (metode c.) er spørsmål formet slik at svaret naturlig er et tall. For eksempel: hvor gammel er du, eller antall ganger en har meldt forfall til kommunestyremøter.

For å belyse vårt tema har vi i noen grad kombinert disse tre variantene, med kategoriske alternativer i starten og type svar innenfor rangordning i det påfølgende. Spørreskjemaet er vedlagt (Vedlegg 1)

4.4 Gjennomføring av undersøkelsen

Datainnsamlingen er gjort ved hjelp av Questback-skjema som ble sendt ut på epost til kommunestyrerepresentantene i Nord-Trøndelag samt i sju Hardangerkommuner.

E-postadressene ble innhentet på kommunenes nettsider. Kommuner som ikke hadde epostadresser til sine lokalt folkevalgte på hjemmesidene, ble kontaktet.

I Nord-Trøndelag ble skjema ble sendt ut til 566 respondenter, noe som er 25 flere enn de registrerte representanter i fylket, jmfør tabell 5.1. Vi antar at diskrepansen skyldes frafall blant noen kommunestyrerepresentanter fra 2011 til 2013, og at noen som har utgått fra kommunestyret fortsatt har vært på lista i kommunene og dermed fått skjemaet. Det ble sendt ut spørreskjema med en oppgitt frist, og deretter to purringer. Totalt svarte 347 på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 61.

Spørreskjemaet ble lagt ut i perioden 19.februar til 17. mars. Purringer ble sendt ut 25. februar, 4. mars og 15. mars, og svarprosenten endte til slutt på 61 prosent.

I Hardanger ble undersøkelsen gjennomført i 2012, se kap. 9 for detaljer.

4.5. Tolkning og framstilling av svar

I analysen blir det i de fleste spørsmål presentert svar i prosentandeler i tabellform. I en del tilfelle er det interessant å sammenholde svar på enkeltspørsmål med andre enkeltspørsmål for å kontrollere for *samvariasjon*. Eksempel på dette er hvorvidt alder, kjønn eller partitilhørighet slår ut på svarene, og der det er aktuelt framgår det av tabellene.

Der vi ønsker å se om det er partipolitiske skiller i svarene, har vi valgt å dele inn partiene i tre kategorier: Arbeiderpartiet og Senterpartiet har fått hver sin kategori, mens alle andre partier er slått sammen som en kategori til «andre partier». I Hardangerundersøkelsen er partiene i mindre grad gruppert, men partiene Sp og Ap er også her de større. Det er både metodemessige og substansielle grunner til at vi har valgt å gjøre det på denne måten: Andre partier enn Ap og Sp er jevnt over små, og det ville vært metodemessig utfordrende å dele opp etter partimessige grupperinger. Ap og Sp er større, og er i antall representanter så mange at de statistiske utslagene blir mindre tilfeldige. I tillegg er Ap og Sp «styringspartier» i fylket, med en svært tydelig dominans i ordfører og varaordførerposisjon. Det er således interessant å se om «andre partier» oppfatter forholdene annerledes enn de klassiske styringspartiene.

Et annet viktig punkt er spørsmål knyttet til sterk eller svak korrelasjon. Dette er et spørsmål om hva som er forventet korrelasjon eller sammenheng. Dersom vi som eksempel ikke forventer særlig sammenheng mellom partitilknytning og oppfatning av delegert myndighet til rådmannen, så vil en relativt liten sammenheng tolkes som en sterkere korrelasjon.

Også når vi vurderer fordelingen av svar langs den rangerte skalaen fra 1 – 6, vil vi måtte ta i betraktning hvilke forventninger vi har på forhånd. Dersom 70 prosent av svarene fordeler seg på alternativene 4,5 og 6, som ofte markerer et mer positivt syn, og 30 prosent på negativ side med svar 1,2 og 3, så vil analysen også her være

avhengig av hva vi forventer av svar og mer objektive standarder. Om 30 prosent av de spurte er negativ til statens inngripen og reduksjon av kommunal styringsfrihet, er det et mindre slående funn enn om 30 prosent mener at rådmannen ikke effektuerer kommunestyrevedtak. De konkrete svarfordelinger er på de fleste spørsmål presentert slik at leseren kan tolke svarene selv.

4.6 Spørsmål om årsak – virkning (kausaltitet)

I metodelære skilles det mellom samvariasjon og kausalitet. Kausalitet handler om 'hva det er som virker på hva'. Det er erkjent at det er vanskelig i samfunnsvitenskapen å isolere de egenskaper (variabler) som har årsaksvirkning, siden individer er kontinuerlig under påvirkning av et utall forhold som potensielt påvirker deres holdninger og oppfatninger.

Vi pretenderer ikke å påvise klare kausale sammenhenger i denne undersøkelsen. Men vi påviser sammenhenger og korrelasjoner, og vil på visse områder kunne dra konklusjoner om kausal sammenheng uten å trekke disse for langt.

5. Generelt om representantene

I dette kapittelet beskriver vi profilen til vårt utvalg av kommunestyrerepresentanter; hvor mange som har svart, kjønn, alder, om de jobber i kommunen de er representert, hvor de jobber, hvordan de fordeler seg på den politiske skalaen, hvilken erfaring de har som kommunestyrerepresentant og i hvilken sektor de arbeider.

Kjønnsfordelingen i norske kommunestyre er ifølge SSB 60 prosent menn og 40 prosent kvinner. Respondentene i vår undersøkelse fordeler seg på samme måte, så det er samme andel som populasjonen tilsier. Det er noe færre yngre representanter som har svart enn populasjonen skulle tilsa, da 11 prosent av kommunestyrerepresentantene i Nord-Trøndelag er under 30 år, mens i vår undersøkelse er 6,9 prosent under 30 år. Diskrepansen mellom undersøkelsen og populasjonen anses ikke å være substansiell, og analyseres ikke nærmere.

26 prosent oppgir at de er ansatt i en kommune, mens 74 prosent ikke er det. Av disse jobber 57,8 i den samme kommunen de er folkevalgt i, noe som kan gi rollemessige utfordringer. Som kommunestyrerepresentanter er de rådmannens arbeidsgiver, som ansatt er de rådmannens underordnede. Dette er imidlertid ikke noe som granskes utførlig i denne rapporten.

Tabell 5.1 Politisk fordeling i utvalget sammenlignet med oppslutning i valget i nordtrønderske kommuner.

Parti	Vår undersøkelse	Valget 2011
Senterpartiet (Sp)	28,0	23,3
Høyre (H)	8,7	11,9
Arbeiderpartiet (Ap)	39,0	39,0
Venstre (V)	6,9	6,3
Kristelig Folkeparti (KrF)	3,2	3,7
Sosialistisk Venstreparti (SV)	6,4	6,0
Fremskrittspartiet (Frp)	4,9	7,8
Andre	2,9	1,7

N=346. Tall i prosent.⁷

Fordelt på parti er svarene i rimelig stor grad sammenfallende med partienes oppslutning i siste valg. Senterpartiet skiller seg ut ved at flere har svart på undersøkelsen enn oppslutningen skulle tilsa. Noe færre Høyre-representanter har svart enn deres oppslutning tilsier, mens størst skille er det for Frp. Knappt fem prosent av de som har svart på vårt skjema tilhører Frp, mens vi burde forvente nærmere 8 prosent ut fra deres oppslutning i nordtrønderske kommunestyre.

⁷ Tallene for valget i 2011 er hentet fra <http://valg.tv2.no/resultater/2011/fylke/nord-trondelag/>

Tabell 5.2. Erfaring som kommunestyrerepresentant

År oppstart	Andel i vårt utvalg
Siden 2011	43,1
Siden 2007	18,2
Siden 2003	11,6
Annet årstall oppstart	14,5
Adskilte perioder	12,7

N=346. Tall i prosent.

I vår undersøkelse er 43,1 prosent av respondentene nyinnvalgt til kommunestyret i 2011. SSB-tall⁸ viser at 240 av Nord-Trøndelags totalt 541 kommunestyrerepresentanter er gjenvalgt i 2011, en andel på 44,4 prosent. Vi kan altså slå fast at det er rimelig kongruens mellom vårt utvalg og den totale populasjonen når det gjelder erfaring. Det er for øvrig verdt å merke seg at det historisk har vært stor omløpshastighet for kommunestyrepolitikere i Norge, noe som er beskrevet i teorikapittelet. To tredjedeler skiftes ut ved hvert valg. (Christensen et al. 2010: 184-185).

Vi viser for øvrig til kapittel 9 for beskrivelse av forutsetningene for studien som er gjort i Hardanger.

⁸ SSB-tabellen er tilgjengelig her (per 17. oktober 2013):
<http://www.ssb.no/a/kortnavn/kommvalgform/tab-2011-12-19-06.html>

6. Rollen som lokalt folkevalgt og kommunestyrets funksjonsmåte

6.1 Innledning

Vi refererte i kapittel 1 formålsparagrafen i Kommuneloven. Loven bygger på et funksjonsdyktig lokalt folkestyre. Dette innebærer at kommunestyremedlemmene skal utøve makt. Vår undersøkelse ønsker å finne ut hvordan de folkevalgte selv opplever sin rolle og hvordan de ser på kommunestyret som kommunens øverste maktorgan.

6.2. Ombudsrolle/styringsrolle

Som nevnt i teorikapitlet er det flere ting som tyder på at lokalpolitikerrollen er under press. Tradisjonelt kan rollen deles i en styringsrolle og en ombudsrolle. I undersøkelsen ble rollene omtalt slik: «Ombudsrolla som talsperson for einskildpersonar, grupper og interesser. Å fylle denne rolla vil mellom anna krevje at du kan påverke dagsorden i kommunen og styringsrolla som mellom anna inneberer at du kan styre kommunen ved å fatte vedtak som følgjer lov og forskrifter.»

Tabell 6.1. Hvilken rolle er viktigst for deg?

Ombudsrolla	50,4
Styringsrolla	42,3
Vet ikke	7,3

Tall i prosent. N=343

Som tabell 6.1 viser, deler våre respondenter seg nokså likt, med en viss overvekt hos de som holder på at ombudsrolle er viktigst.

Tabell 6.2. I hvilken grad mener du at du har mulighet til å være representant for kommunen sine innbyggere i kommunestyret (ivareta ombudsrolla)?

I svært liten grad	2,0
2	6,7
3	13,0
4	24,1
5	39,1
I svært stor grad	13,3
Vet ikke	1,7

Tall i prosent. N=345

Da vi spurte om de mener de har god mulighet til å ivareta denne rollen, svarte et klart flertall positivt, slik vi ser i tabell 6.2. (De som svarer negativt, tenderer mot å klandre rådmannen for å være lite imøtekommende når politikerne kommer med saker de ønsker behandla). Dette harmonerer ikke helt med øvrige svar, se pkt. 6.3.

6.3. Hvor interessant er vervet?

Vi spurte representantene om hvor interessant vervet var? Vi fikk følgende svar:

Tabell 6.3. Hvor interessant synes du det er å være kommunestyrerepresentant?

1. Svært lite interessant	1,5
2	0,9
3	3,8
4.	16,6
5.	45,3
6. Svært interessant	31,1
Vet ikke	0,9

Tall i prosent. N=344

Kommunestyrerepresentantene i fylket ser ut til å finne vervet sitt interessant. 17,5 prosent finner vervet mindre interessant (kategori 1-3), mens den altoverveiende del angir en positiv vurdering av vervet som folkevalgt. Vi vurderer disse tallene som positive og oppløftende for lokaldemokratiet, men et noe negativt signal er det at andelen som finner vervet lite interessant øker når vi spør om interessen øker eller daler over tid.

Tabell 6.4. Mener du at det å være representant har endret seg over tid til å bli:

1. Mye mindre interessant	2,6
2	4,3
3	11,3
4.	28,6
5.	26,9
6. Mye mer interessant	14,7
Vet ikke	11,6

Tall i prosent. N=344

Antallet som finner vervet mindre interessant øker fra 6,2 prosent til 18,2 prosent når vi spør om vervet blir mer eller mindre interessant over tid. Dessuten øker vet ikke-andelen kraftig, slik at langt færre plasserer seg i kategoriene som viser at vervet blir mer interessant over tid.

6.4. Interessante saker?

Vi spurte om kommunestyrerepresentantene om de oppfatter at saklista er interessant.

Tabell 6.5 Har kommunestyret interessante saker på saklista?

1. Svært mange interessante saker	8,4
2.	20,6
3.	15,9
4.	26,4
5.	24,3
6. Svært få interessante saker	4,1
Vet ikke	0,3

Tall i prosent. N=345

Et flertall på 54,8 prosent av representantene svarer at saklista har mindre interessante saker (kategori 4-6), mens 44,9 prosent oppgir at sakene altoverveiende er interessante (kategori 1-3). Sett opp mot funnet der de fleste oppfatter vervet som interessant, og at de vektlegger ombudsrollen, er dette noe overraskende. Normalt

skulle det være slik at det som gjorde vervet interessant og ombudsrollen givende var at dagsorden var preget av spennende saker.

Når vi kontrollerer for alder, ser vi en svak tendens som tyder på at aldersgruppen over 50 år er mer kritisk til saklista enn de yngre representantene.⁹

6.5 Saksutredningen

For at kommunestyret skal fatte gode vedtak, er de avhengige av saksutredningen fra kommunens administrasjon (rådmannen).

Tabell 6.6. I hvilken grad mener du at du får tilstrekkelig informasjon slik at du kan være trygg på at du fatter korrekte vedtak.

Svært ofte for lite/feil informasjon	2,6
2	11,1
3	14,0
4	21,3
5	42,3
Svært sjelden for lite/feil informasjon	8,5
Vet ikke	0,3

Tall i prosent. N=343

På spørsmål om de får tilstrekkelig informasjon til at de kan fatte korrekte vedtak, svarer 27,7 prosent av utvalget i kategori 1-3, for lite/feil informasjon, som vi ser i tabel 6.7. Vi tolker dette slik at relativt mange synes at informasjonen ikke er god nok. Hvis vi legger til grunn at kommunestyrerepresentantene er avhengig av god saksutredning/informasjon fra administrasjonen for å fatte vedtak, kan tallene se urovekkende ut.

6.6 Er debattene reelle?

Kommunestyret er lokaldemokratiets viktigste organ, siden det er de direktevalgte representanter for innbyggerne som sitter her. Ideelt skulle kommunestyret være et «levende» organ, det vil si at debatten føres i dette åpne organet. Men det er velkjent at sakene ofte får sin avgjørelse i faste utvalg, komiteer eller formannskap, eller at prosessene går i partiorganisasjonene slik at plenumsdebattene ikke blir frie. Slik svarte våre respondenter:

Tabell 6.7. Er debatt og saksbehandling reell eller er sakene egentlig avgjort på forhånd?

1. Svært ofte avgjort på forhånd	19,5
2.	19,2
3.	16,3
4.	25,4
5.	16,3
6. Svært sjelden avgjort på forhånd	2,9
Vet ikke	0,3

Tall i prosent. N=343

⁹ Se spørsmål nr. 9 i digitalt vedlegg 2b

Over halvparten (55 prosent) oppgir at debatt og sakshåndtering ganske ofte er avgjort på forhånd (kategori 1-3). 38,7 prosent av representantene i utvalget svarer innen kategori 1-2, altså at debatt ofte eller svært ofte er avgjort på forhånd. Dette er et varsel om at ikke minst ordførerne trenger å tenke igjennom rollen til kommunestyret – hva som kan gjøres for å vitalisere organet slik at det som skjer der blir mer interessant også for velgerne.

6.7 Politisk organisering

Politisk organisering er viktig for at kommunestyrene skal kunne fylle rollen i tråd med kommuneloven, fordi den er avgjørende for politikernes mulighet til å bruke seg selv og dermed utnytte sitt potensiale som folkevalgt. Dersom organisasjonsstrukturen primært legger opp til at de politiske organene skal votere heller enn å deliberere, vil det gi lite rom for den enkelte representants utfoldelse.

Kommunene fikk større frihet til å velge organisasjonsform selv etter kommuneloven av 1993. Loven sammenfalt i tid med at offentlig sektor ble utsatt for reformbølgen New Public Management, som i stor grad var opptatt av effektivisering av offentlig sektor. Loven og reformbølgen førte til omfattende organisasjonsendringer i kommunesektoren. Organisasjonsendringene skjedde hovedsakelig langs to akser: a) Krav om høyere effektivitet samt strategisk beslutningsorganisering, delegering av makt fra folkevalgte organ og fristilling og b) Organisasjonsendringer med siktemål på å få velgerne i tale på grunn av en økende uro over kommunens rolle som politisk fellesskap. (Hovik og Stigen 2008: 29-30)

De fleste kommuner har endret sin politiske organisering etter at kommuneloven åpnet for dette. På 1990-tallet hadde 83,7 prosent av kommunene gjort endringer i utvalgsstrukturen, i årene fra 2000-2004 gjorde 211 kommuner endringer i sin utvalgsstruktur (66,3 prosent) og i årene fra 2004-2008 endret 105 kommuner (36 prosent) utvalgsstrukturen (Holvik og Stigen 2008: 36) Vi har ikke eksakte tall for vårt fylke, men kan anta at de aller fleste kommuner har endret utvalgsstruktur, og noen har endret utvalgsstrukturen mer enn én gang.

Den store endringen gjør det betimelig å spørre på hvilken måte har kommunene endret karakter? I 1990 var 96 prosent av kommunene organisert etter hovedutvalgsmodellen, altså en formålsinndeling som er basert på kommunens tradisjonelle sektorinndeling (skole, eldreomsorg, teknisk sektor og kultur). Denne måten å organisere på ble møtt av en NPM-inspirert kritikk som gikk ut på at inndelingen førte til en uheldig sektorisering av politikken, og at politikerne mistet grep over helheten (Holvik og Stigen 2008: 51-52). Den nye måten å organisere på ble etter funksjonsprinsippet, altså at utvalgene i større grad fulgte de administrative prosesser. En typisk løsning er å dele inn komiteene etter 1) drift og 2) planlegging/utvikling. De siste tjue åra er det altså et hovedtrekk at hovedutvalgsmodellen har vært på vikende front, og at kommunene i større grad baserer seg på komiteer som skiller saker ut fra administrative prosesser. (Gravdahl et. al 1997 i Blåka et. al 2012: 47).

Et viktig spørsmål er om den politiske organiseringen som preger kommune-Norge i dag fungerer godt og etter formålet i kommuneloven? Dersom de folkevalgte skal kunne øve innflytelse, må det politiske arbeidet organiseres slik at representantene får innsikt i måten kommunen yter tjenester på. Sektorutvalg gjorde dette overkommelig; en snakket da om eks. helse- eller skolepolitikere. Når all drift legges til ett organ (gjerne Driftskomiteé), vil det å få oversikt over den tjenesteytende virksomhet være en i overkant stor utfordring. Det gir en fordel til de av politikerne som har mye tid å avsette til politikken, altså de som er i lønna verv eller ikke deltar i arbeidslivet.

Vi stilte flere spørsmål knyttet til den politiske strukturen, for å finne ut om kommunen er strukturert slik at politikerne får innsikt i tjenesteytingen.

Tabell 6.8 Er det politiske arbeidet organisert slik at du får innsikt i måten kommunen yter tjenester på?

1. Ja, jeg får god innsikt	18,7
2.	24,6
3.	16,7
4.	19,6
5.	17,3
6. Nei, jeg får ikke noe innsikt i dette	2,6
Vet ikke	0,6

Tall i prosent. N=342

39,5 prosent av de spurte mener de får lite innsikt i dette (svarkategori 4-6). Dette funnet forteller at langt opp i mot halvparten av våre respondenter kan kjenne seg på gyngende grunn når de vurderer driftssaker. Hvis det stemmer, vil de logisk sett måtte stole på andres innsikt, det være seg partiets ledende talspersoner eller rådmannens folk. Vi finner videre klare utslag for at de som hører til småpartiene mener de har dårligere innsikt enn de store. Dette kan tyde på at de større partiene har bedre forberedende prosesser, med interne gruppemøter.

De nevnte funn forsterker seg når vi spør om de ønsker bedre innsikt.

Tabell 6.9. Ønsker du bedre innsikt i hverdagen til kommunalt ansatte som arbeider med å yte tjenester til folk?

1. Ja, skulle visst mer om hva de drev med	70,6
2. Nei, trenger ikke slik innsikt	16,2
3. Har ikke tenkt over dette	6,5
Vet ikke	6,8

Tall i prosent. N=343

Et tydelig flertall på 70,6 prosent av representantene som er spurt, uttrykker et ønske om bedre innsikt i hverdagen til de kommunalt ansatte, som arbeider med å yte tjenester til innbyggerne. Vi vurderer at det er et slående funn at det er såpass

mange som rapporterer dette ønsket. Som forventa er dette ønsket sterkest hos de med kortest fartstid.¹⁰ 75,9 prosent av kvinnene svarer at de ønsker seg bedre innsikt, mens 67,2 prosent av mennene svarer det samme. Mest slående er det at de mindre partiene så klart uttrykker ønske om bedre innsikt:

Tabell 6.10. Ønsker du bedre innsikt i hverdagen til kommunalt ansatte som arbeider med å yte tjenester til folk, fordelt etter parti.

	1. Ja (...)	2. Nei (...)	3. Ikke tenkt på	Vet ikke
Alle	70,6	16,2	6,5	6,8
Andre partier	81,4	8,8	4,4	5,3
Arbeiderpartiet	63,6	21,2	6,8	8,3
Senterpartiet	67,0	18,1	8,5	6,4

Tall i prosent. N=340

Hele 81 prosent av representantene fra de mindre partiene ønsker seg større innsikt i kommunens drift. Vi vil kommentere dette nærmere seinere.

Det er et interessant spørsmål om ønsket om mer informasjon henger sammen med den politiske organiseringa. Vi har ikke tilsvarende tall for da hovedutvalgsmodellen var dominerende organisasjonsform, men en tydeligere sektororganisering vil føre politikerne nærmere et fagfelt. I den gamle modellen kunne politikere som var opptatt av skole søke seg til utvalg/komite for skole og oppvekst, og profilere seg på dette området. Det gir selvsagt bedre kunnskap om et saksområde å arbeide med det over tid, og det gjør det også enklere å legge opp til befaringer «i marken» for eksempel ved at skolekomiteen har rullerende møter på kommunens skoler, eller at teknisk utvalg systematisk befarter alle viktige tekniske anlegg i kommunen.

Det er naturlig å tenke at drivkraften for å være lokalpolitiker er å gi et bidrag til lokalsamfunnet. Hvor givende er det å være lokalpolitiker med manglende innsikt i hva kommunen egentlig driver med? Og hvor godt kan vervet fylles uten en slik innsikt? Hvordan være et demokratisk korrektiv til administrasjonen, slik lokaldemokratiet forutsetter? Manglende innsikt i – og forståelse av kommunens drift kan føre den folkevalgte inn i en passiv rolle, som gir administrasjonen lett spill? Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for klare svar på disse spørsmålene, men vi mener de gir grunn til refleksjon blant lokalpolitikere selv. Det er kollektivet kommunestyret som vedtar organisasjonsformen. Spørsmålene er egnet til en egen studie.

Blir politikernes rolleforståelse endret av nye trender i organiseringen av kommuner? For 20 år siden var så godt som alle kommuner organisert etter hovedutvalgsmodellen. I dag har de aller fleste kommunene forlatt denne modellen, og er organisert etter funksjonsprinsippet. Det er ingen krav i kommuneloven til en slik utvikling, loven gir kun kommunene frihet til å velge den organisasjonsform som de selv vurderer hensiktsmessig. Når så få kommuner har beholdt hovedutvalgsmodellen, gir det støtte til teorien som Christensen et. al. (2010) lanserer, om at reformer i offentlig sektor får sin egen dynamikk, der mote og trender

¹⁰ Se spørsmål 18 i digitalt vedlegg 2c

har stor betydning. Demokratispørsmål synes å ha en marginal plass i omorganiseringsprosesser. Et tema for videre forskning er å gå dypere inn i dette spørsmålet; stemmer det empirisk at demokratispørsmål har en liten plass, og hvorfor er det slik?

6.8 A og B-lag

Vi spurte om de folkevalgte opplever et skille i kommunestyret mellom politikere som er aktive maktutøvere, A – laget, og politikere som er klart mindre aktive og uten særlig innflytelse.

Tabell 6.11 Er kommunestyret etter ditt skjønn inndelt i eit «A-lag» og eit «B-lag»?

1. Ja, det er et typisk A-lag i vår kommune	27,6
2	11
3	11
4	8,4
5	12,2
6. Nei, vi har ingen slik inndeling	21,2

Tall i prosent. N=344

Svaret her er relativt klart; en overvekt av representanter opplever en slik inndeling. Det bør tas et forbehold i det at representantene kan ha ulik oppfatning av hva som legges i begrepet A-lag; størrelsen på vet-ikke-gruppen (8,4 prosent) tyder også på noe usikkerhet. Men funnet må sies å harmonere godt med funnet over, der organiseringen av det politiske arbeidet gir svak innsikt i hva det reelt er kommunen driver med. At dette gir stort rom for heltidspolitikere og andre med lederstillinger til å dominere debattene, er ikke særlig overraskende.

Svarene på dette spørsmålet er nokså like, enten vi ser på fartstid, alder eller kjønn. Men igjen finner vi et klart utslag på partitilhørighet. De som tilhører de små partiene, som sjelden sitter i maktposisjonene, er mye klarere på at det eksisterer en A og B-inndeling. Dette funnet styrkes av funnet på foregående spørsmål, om ønske om bedre innsikt i kommunens drift.

6.9 Strategisk lederskap

Organisasjonsendringene i kommunene er som tidligere nevnt hjemlet i kommuneloven av 1992, som legger opp til et klart skille mellom politikk og administrasjon. Ved å stille kommunene fritt i hvordan de organiserer seg politisk og administrativt, blir det fritt fram for strukturer som fremmer effektiviserings-idealene der målet er mer igjen for hver krone brukt i kommunebudsjettet. Politikerne inviteres til å styre i stort, altså en *strategisk form for målstyring*. Det skjer ved overordna planer og økonomiske rammer gitt i kommunebudsjettet. Kommuneforskerne Hovik og Stigen har interessant nok påpekt at det primært er den politiske og administrative eliten i kommunene som har interesse av strategisk politisk ledelse «som jo styrker eksekutivrollen og gir det koordinerende sentrum større autoritet på bekostning av sektorsjefers og sektorpolitikeres argumenter. Dette er i samsvar med et instrumentelt organisasjonsteoretisk perspektiv, der organisatoriske endringer sees

som et strategisk grep for å ruste kommunen til å møte utfordringer i framtida, ofte er det tale om innsparinger (Hovik og Stigen, 1995: 126). Konsekvensene som endringene får for folkets representanter blir underordnet, ofte u-tematisert i slike prosesser.

Alt først på 1990-tallet fant Baldersheim at kommunene etterspurte rådmenn som var utviklingsorienterte. I dette ligger at de skulle være orienterte nettopp mot de strategiske utfordringene til kommunen, ofte assosiert med næringsutvikling/-skaping av nye arbeidsplasser (Baldersheim 1995). Dette følger logisk av at staten setter rammer for kommunene som er notorisk stramme i forhold til de tildelte oppgavene. Siden kommuneloven gav rådmennene langt større innflytelse over den administrative organiseringen, er det ikke overraskende at de fikk innført enklere og mer oversiktlige administrasjoner, der tjenestene ytes av resultatenheter. De politiske lederne fra ordfører og nedover har gjennomgående gitt rådmannen friere tøyler, med de endrede betingelsene for makt dette gir. (Se f.eks. Blåka et. al. 2012 og Hovik og Stigen 2008)

6.9.1 Hvem utformer politiske mål?

I et kommunestyre som fungerer etter forutsetningen i kommuneloven må vi forvente at politikerne selv er aktive i planprosessene. Hvis politikerne primært inntar en strategisk styringsrolle, sier det seg selv at utforming av kommunens planer blir deres viktigste arena. Vi spurte hvem som formulerer måla.

Tabell 6.12. Kommunestyret vedtar gjerne politiske mål for kommunen, men hvem formulerer måla? (mulig å krysse flere alternativ)

Ordføreren	47
Formannskapet	108
De politiske utvalgene	66
Rådmannen	124
Ordfører og rådmann	114
Kommunestyret samlet	98
Administrative mellomledere	69

Tall er antall avkryssinger, absolutte tall. (Mulig å krysse flere alternativ.) N=346

Her er det slående at de folkevalgte gir rådmannen høgest skår, så følger duoen ordfører og rådmann i fellesskap, deretter formannskapet. Det er noe overraskende at politiske utvalg skårer lavt. Tidligere var det slik (typisk hovedutvalgsmodellen) at politiske utvalg fungerte som politiske verksteder, med grundige diskusjoner. Funnet tyder på at slik er det ikke lenger. Vi ville også ha forventet at administrative mellomledere skåret høyere, som naturlige premissgivere til plandokumentene. Funnet korresponderer godt med oppfatningen av at kommunestyret er delt i A- og B-lag, altså en tydelig topp-styring også i denne type strategiske saker.

6.10 Oppfatter representantene at de sitter i maktposisjon?

Men hva er representantenes egen følelse av makt? Ideelt sett burde her begrepet makt ha vært definert, slik at alle respondentene kunne svare ut fra en felles begrepsforståelse. Dette er vanskelig å gjøre som del av et spørreskjema. Følgelig

må svarene på dette spørsmålet håndteres med varsomhet, da vi må forvente at kommunestyrerepresentantene oppfatter termen makt noe forskjellig. Men gjennomgående kan vi anta at kommunestyrerepresentanter er godt opplyste og dyktige personer, ellers ville de ikke stått på listene; de har en formening om at de vil inn i politikken for å påvirke, altså for å utøve innflytelse og makt.

Tabell 6.13. I hvilken grad mener du at du har makt som kommunestyremedlem?

1. Svært lite makt	5,3
2	8,3
3	16,8
4	32,7
5	28,0
6. Svært mye makt	8,0
Vet ikke	0,9

Tall i prosent. N=339

Om vi behandler svarkategoriene 1 – 3 samla, så svarer vel 30 prosent at de har lite makt. Det virker være stor usikkerhet, i og med at 49,5 prosent svarer i midtkategoriene 3 – 4. Vi må ta forbehold om forståelsen av maktbegrepet, men tallene kan ikke sies å være oppmuntrende sett fra lokaldemokratisk synsvinkel. Dersom våre tall stemmer, at rundt en tredjedel av representantene syns de har lite/mindre makt, kan dette være med og forklare den høge turn-over i nord-trønderske kommunestyrer.

6.11 Opplæring

Med den svært høge turn-over som er påvist i kommunestyrene, blir opplæring av ferske representanter et nøkkelpunkt for kommunene. Vi vet at KS gjør en innsats, spørsmålet er hva de folkevalgte selv opplever på dette punktet. Hvis folkevalgte har liten innsikt i det praktiske arbeidet som skjer i en kommune, kan det tenkes at opplæring kan kompensere for dette. Vi har spurt representantene om de mener de har fått nok opplæring til å mestre rollen som folkevalgt.

Tabell 6.14. Mener du at du har fått nok opplæring til å mestre rollen som kommunestyremedlem?

1. Ja, nok opplæring	31,7
2. Sånn passe	49,4
3. For lite opplæring	18,6
Vet ikke	0,3

Tall i prosent. N=339

31,7 prosent svarer klart ja på at de får nok opplæring. 18,6 prosent mener det er for lite opplæring for å mestre rollen som folkevalgt, mens 49,4 prosent plasserer seg i midtkategorien «sånn passe». Vi finner ingen forskjeller mellom partigruppene i dette spørsmålet, mens yngre representanter, kvinner og de med kort fartstid er mer tilbøyelig til å savne opplæring enn sine kolleger.

Ordførerne, som har et særlig ansvar for å legge til rette arbeidet i kommunestyret, kan neppe si seg fornøyd med disse tallene. Bare rundt 1/3 synes de får nok opplæring til å mestre rollen. Det må sies å være overraskende at hele 49,4 % faller ned på midtkategorien, siden spørsmålet egentlig inviterer til klart svar: enten har representanten nok opplæring eller ikke. Når halvparten svarer Sånn passe, kan det virke det som om engasjementet kanskje ikke er på topp?

Dette funnet kan relateres til svar om A- og B-lag. Kunnskap er nøkkel til deltakelse i debatter og politiske prosesser. Manglende kunnskap inviterer til passivitet, noe som på den andre siden styrker aksjene til den politiske og administrative ledelsen.

6.12 Oppfatning om framtidig rolle for kommunestyret

Vi spurte om respondentene var bekymra for kommunestyrets framtidige rolle som kommunens øverste organ. Knappt 40 % svarte at de nærer en slik bekymring (svarkategori 1 – 3). Her må vi ta høyde for at representantene kan ha lagt ulike forhold til grunn for å vurdere hva som er bekymringsfullt, trass i det må funnet ses som et visst faresignal.¹¹

Når vi kontrollerer for fartstid, partifarge og kjønn, finner vi at interessant nok at de med lenger fartstid (de som har mer enn 1 periode) er klart mest bekymra¹², og at de mindre partiene, som i mindre grad innehar posisjoner, er mer bekymra enn Ap og Sp.¹³ Dessuten er menn mer bekymra enn kvinner.¹⁴

6.14 Oppsummering

De viktigste funn er disse:

- Styringsrolle og ombudsrolle bedømmes om lag like viktig
- Generelt finner en klar overvekt av respondentene at vervet er interessant, til tross for at flertallet mener at saklista har mindre interessante saker.
- Rundt 28% er av den oppfatning at informasjonen i saksframlegg er utilstrekkelig eller feil.
- 55% av utvalget svarer at de opplever at debatter og saksbehandling ikke er reell; sakene er avgjort på forhånd.

¹¹ Se spørsmål 37, digitalt vedlegg 2a

¹² Se spørsmål 37 i vedlegg 2c

¹³ Se spørsmål 37 i vedlegg 2e

¹⁴ Se spørsmål 37 i vedlegg 2d

- Ca. 40% mener i vekslende grad at det politiske arbeidet er slik organisert at de ikke får nok innsikt i måten kommunen yter tjenester på. 70% ønsker bedre kunnskap om dette, kvinner og representanter fra mindre partier i størst grad.
- 27% svarer at kommunestyret er inndelt i A- og B-lag.
- I følge svarene er det rådmann og rådmann/ordfører i to-spenn som er de sentrale aktørene ved utforming av kommunens mål. Formannskapet er også viktig, mens øvrige politiske utvalg spiller en marginal rolle.
- Flertallet av representantene virker usikre på om de har makt. 30% heller mot at de har lite makt.
- Et klart fletall er mellomfornøyd eller misfornøyd med opplæringa de har fått. Kvinner og yngre folkevalgte er minst fornøyd med dette.
- Nesten 40% av de spurte nærer bekymring for kommunestyrets framtid. De med mer enn en periode er mest bekymra.

7. Forholdet til staten og rollen som kommunestyrerepresentant

7.1. Innledende kommentarer

Som vist i teorikapittelet, er kommunene til enhver tid underlagt staten, Stortinget kan når som helst endre på kommunenes oppgaver i samsvar med enhetsstatforfatningen. Trass i dette har kommunene atskillig albuerom for å forme politikk etter lokale ønsker og behov (Hagen & Sørensen, 2008). Det er interessant å vite mer om hvordan representantene oppfatter relasjonen til staten. Vi mener at kunnskap om kommune – stat – forholdet kan være avgjørende for å gjøre en god innsats som folkevalgt, siden det handler om å forstå hvor kommunens makt starter og slutter.

7.2. Oversikt over statens rolle i kommunen

Vi ønsket å klargjøre hvilken oversikt kommunestyrerepresentantene har over statens rolle i sin kommune.

Tabell 7.1. Jeg har god oversikt over staten sin rolle i min kommune

Enig	43,6
Litt uenig	41,6
Uenig	11,9
Vet ikke	2,9

Tall i prosent. N=344

Vi ser at over halvparten er litt uenig/uenig i påstanden, og vi må derfor kunne si at det mangler nokså mye på basis-kunnskapen om dette vitale spørsmålet. At mange svarer Litt uenig tyder på usikkerhet. Det er kjent fra innbyggerundersøkelser at mange synes kommunalpolitikken er komplisert, men vi ville forvente at aktive politikere hadde bedre oversikt enn dette tyder på.

Når vi kontrollerer for partifarge, finner vi at representantene for de to store partiene er klart mer tilbøyelig til å si seg enig (44 % Ap, 48 % Sp mot 38 % for de mindre partiene). Som forventet svarer nyvalgte og yngre kommunestyremedlemmer i større grad «Litt uenig/Uenig», og tilkjenner dermed at de har mindre oversikt over statens rolle. Vi spurte de som har mindre oversikt om grunner til dette:

Tabell 7.2. Dersom du er uenig eller litt uenig så er dette på grunn av

Forholdet mellom kommune og stat er forvirrende, og jeg klarer ikke å danne meg et bilde av statens rolle	67,0
Ser ikke helt vitsen med å skille, alt er offentlig sektor uansett	9,1
Annet	11,7
Vet ikke	14,2

Tall i prosent. N=197

Her merker vi oss at 67 prosent opplever bildet som forvirrende, og at dette da er grunnen til at de har dårlig oversikt. Dette sammen med relativt høg «Vet ikke» – prosent og «Andre grunner» (Anna) tyder på en god del forvirring omkring rollene til stat og kommune. Dette går igjen hos alle grupper. Ser vi på partitilhørighet, viser det seg at Sp-folk er mer tilbøyelige til å svare alternativ 1 enn øvrige partier.¹⁵ Splitter vi svarene på «Alder», gjør vi det overraskende funnet at de over 60 år i klart større grad enn de yngre krysser av for alternativ 2, at de ikke ser vitsen med å skille mellom stat – og kommune.¹⁶

7.3. Oppsummering

Kunnskap om kommune-stat-forholdet er sentralt for å kunne delta fullt ut i saksbehandlingen i kommunene. Våre funn avdekker mangler i denne kunnskapen. Dette leder oss tilbake til spørsmålet om folkevalgtopplæringens plass, herunder KS sin rolle i N-Trøndelag.

Blant de som mener å ha god oversikt over statens rolle, er det et flertall som syns staten gir for lite rom til lokalt selvstyre

8. Forholdet mellom politikk og administrasjon

Vi har spurt kommunestyrepolitikere flere spørsmål om hvordan de oppfatter forholdet til rådmann og administrasjon. Som vi beskrev i teorikapittelet har norske kommuner gjennomført store organisatoriske endringer fra midten av 1990-tallet fram til i dag.¹⁷ De første endringene dreide seg i hovedsak om nyorganisering av den politiske virksomheten, der formannskapene utviklet seg til mer strategiske organer. (Hovik og Stigen 2008: 31). Fra årtusenskiftet skjøt endringene fart igjen; denne gang var det den administrative organiseringen som i hovedsak skjøt fart, i retning av såkalt «flat struktur». (ibid: 31)

8.1 Delegasjon av makt fra politikere til administrasjon

Siden kommuneundersøkelsene fra 2008 og 2012 konkluderer med at det ikke har skjedd store endringer i den politiske strukturen i norske kommuner, virker det rimelig å anta at statusen fra 2004 fortsatt har gyldighet i kommune-Norge. Konsekvensen var også «en entydig tendens til økt delegasjon fra politikere til administrasjon». (Hovik og Stigen 2008: 201 f.).

¹⁵ Se spørsmål 24 i vedlegg 2e

¹⁶ Se spørsmål 24 i vedlegg 2b

¹⁷ Se Johnsen (1996); Gravdahl og Hagen (1997); Vabo og Stigen (2000); Hovik og Stigen (2004); og Blåka et al. (2012).

I vår undersøkelse spurte vi om kommunestyrerepresentantene i Nord-Trøndelag mener det er delegert høvelig makt til rådmannens administrasjon.

Tabell 8.1. Mener du kommunestyret har delegert for mye/passende eller for lite makt til Rådmann/administrasjonen

For mye	36,9
Passende	60,2
For lite	2,6
Vet ikke	0,3

Tall i prosent. N=344

Mer enn en av tre kommunestyrerepresentanter mener kommunestyret har delegert for mye makt til rådmannens administrasjon. Bare 2,6 prosent mener det er delegert for lite makt. Et flertall på 60,2 prosent mener maktdelegeringen er adekvat. Vi kan merke oss at det er opptil hver enkelt respondent å definere makt, siden begrepet ikke er definert nærmere i undersøkelsen.

Delegasjon av myndighet fra folkevalgte organer til administrasjonen er regulert i kommuneloven. Det er anledning til å delegere vekk saker som ikke er av prinsipiell betydning, noe som er en skjønnsmessig vurdering, og en forklaring på hvorfor delegasjonspraksis varierer så vidt utstrakt fra kommune til kommune.

Skjønnsutøvelsen er i praksis opp til det til enhver tid sittende kommunestyre, og når så mange som 37 prosent oppgir at kommunestyret har delegert for mye makt til administrasjonen, er det oppsiktsvekkende. Kommuneloven gir kommunestyret anledning til å endre sin delegasjonspraksis, og dermed burde kommunestyret kunne endre delegasjonspraksisen dersom de oppfatter at for mye makt er delegert i dag.

Det kan tenkes flere grunner til at dette ikke er så lett. For det første kan det hende at kunnskapen ikke er god nok på hva kommunestyret kan gjøre for å løse et slikt spørsmål. Kommunestyrerepresentantene er frivillig mannskap, i all hovedsak ulønnet, og opplæringen i vervet er svært begrenset. For det andre kan det skyldes strukturelle forklaringer som gjør det vanskelig å ta makta tilbake. Trenden som er beskrevet i teorikapittelet, fra det klassiske hierarkiske byråkrati, til New Public Management, til nettverksstyring (governance), kan ta en del beslutninger ut av det folkevalgte organet uten at det framstår som veldig synlig. Og det er ikke minst vanskelig å endre på når det først er gjort. Hvis en kommune inngår et forpliktende partnerskap med eksterne aktører, og etablerer et styringsnettverk som i praksis tar mange beslutninger, kan den demokratiske forankringen bli lav. Men å endre radikalt på dette, kan ha vidtrekkende konsekvenser i utøvelsen av oppgaven.

Det er i alle fall grunn til å slå fast at nordtrønderske kommunestyrerepresentanter har sammenfallende oppfatning med Jacobsen (1997); altså at ideal-skillen mellom administrasjon og politikk er – nettopp – et ideal.

Det er dessuten grunn til å se på svarene i lys av de siste årenes organisasjonsendringer i norske kommuner. Hovik og Stigen (2004; 2008) har dokumentert at politikerne behandler færre saker, og i mindre grad involveres i

forberedende og iverksettende faser av sakene - og dette gir seg utslag i at over en tredel mener det er delegert for mye makt fra de folkevalgte til det kommunale byråkratiet. Forsvinnende få er av den oppfatning at det er delegert for lite makt til administrasjonen.

Bakgrunnen for mange reformer i kommunene har vært at politikerne skal ta seg av de overordnede strategiske valgene, med færre utvalg som skal tenke mer helhet og mindre sektorielt. Når en så stor andel av kommunestyrerepresentantene oppfatter at for mye makt er delegert til administrasjonen, er det grunn til å tro at dette skyldes den nye organiseringsmåten.

Det kan være grunn til å spørre om det er forskjell mellom partiene med «styringserfaring» og partier som i stor grad mangler slik erfaring i Nord-Trøndelag. Når vi kontrollerer for partifarge, ser vi en interessant forskjell mellom partigrupperingene i dette spørsmålet.

Tabell 8.2. Partifordeling blant dem som mener kommunestyret har delegert for mye makt til rådmann/administrasjonen.

Arbeiderpartiet	35,8
Senterpartiet	27,8
Andre partier	45,5
Alle	36,9

Tall i prosent. N=344

45,5 av representantene tilhørende «andre partier» mener det er delegert for mye makt til rådmannen, 35,8 av Aps representanter mener det samme, mens 27,8 prosent av Sps representanter er av denne oppfatning. Det viser seg altså at partier som mangler topp-posisjoner i kommunene, er vesentlig mer kritisk til utstrakt delegasjon til rådmannen, enn de store partiene. Dette funnet styrker antagelsen om en deling av kommunestyrene i A- og B – lag.

Fordelingen mellom kjønnene tyder på at noe flere kvinnelige enn mannlige representanter oppfatter at det er for mye makt delegert til administrasjonen.

Tabell 8.3. Kjønnfordeling blant dem som mener kommunestyret har delegert for mye makt til rådmann/administrasjon.

Kvinner	40,9
Menn	34,6

Tall i prosent. N=344

Som tabellen viser, svarer 40,9 prosent av de kvinnelige representantene at de mener det er delegert for mye makt til rådmannen, mens 34,6 prosent av mennene mener det samme. Det er altså noe flere kvinner enn menn som mener at kommunestyret har delegert for mye makt til rådmannen. Dette kan tyde på at kvinnene opplever seg som del av B-laget i noe større grad enn mannlige representanter.

Tabell 8.4. Aldersfordeling blant dem som mener kommunestyret har delegert for mye makt til rådmann/administrasjon.

18-29 år	37
30-49 år	38,3
50-59 år	30,1
60-69 år	46,3
70 år og over	37,5

Tall i prosent. N=344

Aldersgruppen i 60-årene skiller seg ut ved at flere (46,3 prosent) i denne gruppen mener det er delegert for mye makt til rådmannen enn i de andre aldersgruppene. Aldersgruppen 50-59 år ser derimot ut til å være de mest lojale til dagens delegasjonspraksis (30,1 prosent). For øvrig er det små forskjeller i aldersgruppene.

8.2 Motarbeider administrasjonen kommunestyret?

Vi stilte flere spørsmål med den hensikt å få representantene til å reflektere over måten egen administrasjon fungerer på. I vår studie har vi spurt om kommunestyrerepresentantene opplever at administrasjonen arbeider aktivt for å få gjennom saker på tvers av kommunestyrets syn.

Tabell 8.5 I hvilken grad oppfatter du at administrasjonen arbeider aktivt for å få gjennom saker på tvers av kommunestyret sitt syn?

1. I svært liten grad	12,5
2	23,5
3	16,3
4	19,2
5	15,4
6. I svært stort grad	8,7
Vet ikke	4,4

Tall i prosent. N=344

Vi ser at et flertall mener at administrasjonen i liten grad aktivt motarbeider kommunestyret, men likevel er det så mange som 43 prosent som heller i retning av at dette skjer i kommunen hans/hennes. 24,1 prosent svarer at dette skjer i stor eller i svært stor grad. Det er stor spredning i svarene, som tyder på noe uvisshet rundt spørsmålet.

Vår studie sier ikke noe om hvilke typer interesser som gjør seg gjeldende når administrasjonen aktivt motarbeider lokalpolitikere. Hvis vi legger Jacobsen (1997) til grunn, er administrasjonens makt betinget av hvilken type sak som er til behandling, og hvilken fase saken er i. Richard Matland (1995) deler inn politiske saker etter høyt og lavt konfliktnivå og saker med høy eller lav uklarhet, og mener dette gir en generell forståelse av i hvilke typer administrasjonen har makt. Administrasjonens makt er ifølge Matland (ibid) størst der både uklarheten og konfliktnivået er høyt.

Christensen et. al. (2010) legger også til grunn at forvaltningen har stor makt, og analyserer forvaltningens adferd ut fra organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi, organisasjonssted og grad av institusjonalisering. NPM-inspirerte reformer legger til grunn klassisk Public choice-teori, som går ut på at ansatte i forvaltningen har sine egne, mer eller mindre sære interesser som påvirker deres handlemåte. Felles for alle disse perspektivene er en implisitt eller eksplisitt forståelse av at forvaltningen besitter stor makt.

I studier av forvaltning og politikk er det et nøkkelspørsmål om byråkratiet tjener som det rådende flertalls verktøy, eller om forvaltningen forfølger andre interesser. Her er det viktig å observere forskjellen mellom det nasjonale nivået og det lokale, siden det nasjonale nivået styres av det parlamentariske prinsipp, der byråkratiet tjener den til enhver tid sittende regjering. I kommunene, derimot, rår formannskapsprinsippet, og rådmannen tjener alle partier og representanter i prinsippet likt. Dersom rådmannen opptre som et redskap for en særskilt konstellasjon i kommunestyret, kan hun/han rettmessig kritiseres for dette - favorisering av visse partier bryter med formannskap-prinsippet i kommuneloven, jamfør drøftingen av fenomenet «parlamentarisme light» i kapittel 10. Vi ser interessante forskjeller mellom partiene i spørsmålet om administrasjonen aktivt arbeider på tvers av kommunestyrets syn.

Tabell 8.6. Partifordeling blant de som mener at administrasjonen i svært stor grad, i stor grad, eller i noen grad (kat. 4-6) arbeider aktivt for å få gjennom saker på tvers av kommunestyret sitt syn.

Arbeiderpartiet	42,5
Senterpartiet	29,9
Andre partier	55,3

Tall i prosent. N=344

Vi ser i tabell 8.6 at det er en overvekt av representanter fra andre partier enn Sp og Ap som mener administrasjonen arbeider på tvers av kommunestyret sitt syn. «Styringspartiene» Ap og Sp oppfatter i mindre grad at administrasjonen jobber på tvers av kommunestyrets syn – spesielt interessant er det at Senterpartiets representanter skiller seg så tydelig fra representanter fra andre partier. Funnet støtter opp om inntrykket av at kommunestyrene er inndelt i et flertall og mindretall i samsvar med parlamentarisme light – hypotesen.

I forberedelsen av saker før politiske vedtak, har byråkraten påvirkning blant annet ved å legge et faglig premiss for saken, ved å i det hele tatt få saken opp på agendaen og ved å gjøre prioriteringer (Christensen 2010). En måte å skape større sikkerhet for å få saken i den foretrukne retning, er å legge fram et forslag til vedtak med kun et alternativ. Altså at man tar fra politikerne muligheten til å velge mellom alternativer, men må stemme for eller mot en sak. Vi spurte kommunestyrerepresentantene om hvor vanlig det er at administrasjonen greier ut alternativ i kompliserte saker.

Tabell 8.7. Hvor vanlig er det etter ditt syn at administrasjonen greier ut alternativ i kompliserte saker, f.eks. mer enn et forslag til vedtak?

1. Svært lite vanlig	25,4
2	26,3
3	15,2
4	12,6
5	12,0
6. Svært vanlig	5,0
Vet ikke	3,5

Tall i prosent. N=342

Et stort flertall svarer at det er lite vanlig å få forelagt mer enn et alternativ i kompliserte saker. Over 50 prosent opplever at det er lite vanlig (kategori 1-2) at de får seg forelagt utgreiing av alternativ i kompliserte saker, eller mer enn et forslag til vedtak. Hvis vi inkluderer de som oppfatter at det er litt lite vanlig (kategori 3) stiger andelen til 66,9 prosent. Resultatet er meget interessant.

Her er vi ved en kjerne av maktforholdet mellom politikere og administrasjon, siden en utarbeidelse av alternative forslag betyr at administrasjonen gir fra seg innflytelse på mulig utfall. Å unngå å utrede alternativer, kan tolkes som en blanding av indirekte makt og bevissthetskontrollerende makt (slik det er redegjort for i kapittel 3) – altså ved å holde mulige alternativer ute av syne i et saksframlegg, styrer man bevisstheten til beslutningstagerne (politikerne) i en bestemt retning. Det kan også være interne grunner til at administrasjon og rådmann ønsker kontroll, som Jacobsen omtaler som ønske om å opprettholde slakk.

Det kan være flere årsaker til disse funnene. Administrasjonen kan være overarbeidet og mangle kapasitet til å utrede sakene slik at politikere får forelagt alternativ, eller rådmannen ønsker å sikre seg regi i saken, noe som styrker hypotesen om rådmannen som politisk aktør. Like viktig kan den politiske kulturen være: er det akseptert å kreve mer utredning fra administrasjonen? Oppmuntrer ordføreren med-representantene til å være aktive i å kreve utredninger, eller stemples slike ønsker som utidig mas? Dette er viktige spørsmål som bør være gjenstand for videre kvalitativ forskning.

Vi spurte også om de folkevalgte finner at administrasjonen bestemmer seg på forhånd, slik at det er vanskelig for kommunestyret å endre på deres innstilling.

Tabell 8.8 I hvor stor grad mener du at administrasjonen har bestemt seg på en slik måte at det er vanskelig for kommunestyret å endre på dette?

1. I svært stor grad/svært ofte	9,3
2	19,2
3	16,3
4	17,5
5	18,4
6. I svært liten grad	16,0
Vet ikke	3,2

Tall i prosent. N=343

44,8 prosent av kommunestyrerepresentantene mener administrasjonen i noen grad bestemmer seg på forhånd. Dette samsvarer godt med svarene i spørsmål 28

Byråkratiet har noen fordeler som kan gi dem makt over saker. De har større kapasitet til å få oversikt og sørge for en faglig forankring og de har bedre tilgang til informasjon om saken. Faglig bakgrunn og tid til å jobbe på heltid med saker gir et helt annet utgangspunkt enn politikere som utfører sitt verv på egen fritid. Når saken skal legges fram til politisk behandling, er det den enkelte byråkrat som må vurdere hvilken informasjon som oppfattes relevant og mindre relevant. Hvis byråkraten har en egen tydelig oppfatning i hva som er riktig i den enkelte sak, er det lett å tenke seg at dette har betydelig innvirkning på saksframleggelsen. Hvis det da kun framlegges et forslag til vedtak, uten alternativer, er det grunn til å stille spørsmål ved om det er byråkraten eller politikeren som er den reelle beslutningstakeren.

Administrasjonen har innflytelse både i forberedelse og iverksettelse av vedtak. Vi spurte også om lokalpolitikere oppfatter det slik at administrasjonen lar egen motstand ha betydning for om politiske vedtak gjennomføres eller ikke.

Tabell 8.9 Etter din mening, hender det at administrasjonen ikke gjennomfører politiske vedtak fordi de er motstander av vedtaket?

1. Svært sjelden	35,8
2	15,7
3	10,8
4	9,9
5	14,5
6. Svært ofte	4,4
Vet ikke	9,0

Tall i prosent. N=344

28,8 prosent svarer bekreftende på at de mener administrasjonen i noen utstrekning lar sin motstand virke inn på graden av gjennomføring. Funnet må betraktes som oppsiktvekkende, og et brudd på kommunelovens § 23 der det framgår at administrasjonssjefens plikt er å sørge for at «vedtak blir iverksatt». Det er imidlertid viktig å understreke at studien gir grunnlag for å si noe om hvordan lokalpolitikere oppfatter at administrasjonen opptrer, studien sier ikke noe om reell adferd.

Det kan være flere grunner til at administrasjonen ikke gjennomfører politiske vedtak. Slik vi var inne på i kapittel 3, typologiserer Jacobsen (1997) byråkraten som a) partipolitisk aktør, b) talerør for bestemte grupper, c) talerør for profesjonsinteresser, d) organisasjonsforsvarer og som e) maksimerer av egen interesse.

Det kan videre være ulike årsaker til at vedtaket ikke iverksettes; det kan skyldes at i) vedtaket er uklart, uoversiktlig eller ikke lovlig å implementere, ii) vedtaket er for krevende og det vil kreve mer administrative ressurser enn rådmannen disponerer, iii) vedtaket er for krevende eller dyrt, og iv) vedtaket bygger på motiver som er uetiske eller det står særinteresser bak som er uoversiktlige. (Jacobsen 2009)

Richard Matlands (1995) implementeringsmodell deler inn politiske saker etter høyt og lavt konfliktnivå og saker med høy eller lav uklarhet, og mener dette gir en generell forståelse av hvilke type saker som gir administrasjonen makt. Matland argumenterer med at administrasjonen har mest makt i saker med høy uklarhet og høyt konfliktnivå, og minst innflytelse i saker med lav uklarhet.

Vi har ikke noe grunnlag for å si om det er saker av høyt eller lav konfliktnivå, eller hvilke type saker som gir det utslaget at 28,8 prosent av kommunestyrerepresentantene mener administrasjonen ikke gjennomfører vedtak fordi de er motstander. Det vi imidlertid kan si noe om, er om det er forskjell mellom partigrupperingene.

Tabell 8.10. Partifordeling blant de som mener at administrasjonen ikke gjennomfører politiske vedtak fordi de er motstander av vedtaket. Kategorisert etter de som har benyttet svarkategori 4-6 (ganske ofte, ofte, svært ofte).

Arbeiderpartiet	24,1
Senterpartiet	16,5
Andre partier	45,1

Tall i prosent. N=344

Tallene viser at kommunestyrepolitikere som ikke tilhører «styringspartiene» Sp og Ap oppfatter en mer politisert administrasjon enn styringspartiene. Nesten halvparten av representantene fra andre partier enn Ap og Sp mener det er en slik tendens, og det er igjen grunn til å understreke at det vi fanger opp er kommunestyrerepresentantenes *oppfatning* - ikke administrasjonens reelle adferd.

Svarene støtter imidlertid hypotesen om at det praktiseres en form for “parlamentarisme light” i nordtrønderske kommuner, og det er grunn til ettertanke at svarene skiller så kraftig ut fra partitilhørighet.

Ut fra våre svar kan det se ut som Jacobsens typologisering av byråkraten som partipolitisk aktør får en viss støtte. Siden inndelingen ikke er en del av selve studien, gir det imidlertid ikke grunnlag for entydige konklusjoner.

8.3. Allianser mellom politikere og administrasjon

Formannskapsmedlemmer, gruppeledere eller enkeltpersoner med autoritet og nettverk utgjør gjerne det Jacobsen (2007) omtaler som en politisk elite i kommunene. Vi spurte politikerne om administrasjonen og politikerne har hyppig kontakt utenom formelle fora for å påvirke saker de er opptatt av. Først spurte vi i hvilken grad lokalpolitikere oppfatter at administrasjonen etablerer allianser med politikerne for å få gjennomslag.

Tabell 8.11 I hvilken grad oppfatter du at administrasjonen etablerer allianser med politikere for å få gjennomslag for egne framlegg i kommunestyret?

Svært sjelden	40,1
2	16,9
3	6,1
4	9,3
5	10,5
Svært ofte	5,5
Vet ikke	11,6

Tall i prosent. N=344

25,3 prosent av lokalpolitikerne oppfatter at administrasjonen til en viss grad etablerer allianser med politikere på forhånd (svarkategori 4-6). Deretter spurte vi om kontakten andre veien - at enkeltpolitikere tar initiativ til allianser med administrasjonen for å få gjennomslag.

Tabell 8.12. I hvilken grad oppfatter du at enkeltpolitikere tar initiativ til allianser med administrasjonen for å få gjennomslag for egne syn i kommunestyret?

Svært sjelden	30,6
2	21,9
3	7,6
4	8,7
5	9,9
Svært ofte	7,0
Vet ikke	14,3

Tall i prosent. N=343

25,6 prosent oppfatter at enkeltpolitikere tar initiativ til alliansebygging med administrasjonen. Det ser med andre ord ut til å være sammenfall i hvem som tar initiativ til alliansebygging mellom politikere og administrasjon.

Tabell 8.13. I hvilken grad prøver administrasjonen å få gjennomslag ved å påvirke politikere før sakene kommer til behandling i kommunestyret?

Svært sjelden	32,8
2	23,0
3	10,5
4	11,3
5	10,2
Svært ofte	4,1
Vet ikke	8,1

Tall i prosent. N=344

Det er forventet at det er sammenfall mellom svarene i tabell 7.15 og tabell 7.13, og vi finner også slikt sammenfall. Det ser ut til å være en oppfatning blant en firedel av kommunestyrerepresentantene at det foregår slik alliansebygging, men et klart flertall oppgir ikke dette som et vesentlig problem.

8.4 Andre spørsmål relatert til administrasjonens rolle

Vi stilte også mer åpne og generelle spørsmål knyttet til administrasjonens rolle.

Tabell 8.14 I hvilken grad mener du at rådmannen og administrasjonen legger til rette for at kommunestyret kan være kommunen sitt øverste organ?

Svært liten grad	4,4
2	9,0
3	11,9
4	17,7
5	37,5
Svært stor grad	18,3
Vet ikke	1,2

Tall i prosent. N=344

73,5 prosent av respondentene mener at rådmannen og administrasjonen legger til rette for at kommunestyret kan være kommunens øverste organ. Som vi har sett før, når vi stiller type overordna spørsmål, så kommer politikerne ut med generelt høg tillit til sin administrasjon.

8.5 Oppsummering

Mer enn en av tre kommunestyrerepresentanter mener det er overført for mye makt til administrasjonen. Tendensen er svakest hos representanter fra Sp (27,8 pst), og sterkest fra andre partier enn «styringspartiene» Ap og Sp (45,5 prosent). Noe flere kvinner enn menn mener at det er overført for mye makt, og de eldste i sterkere grad enn de yngste.

43 prosent mener administrasjonen i noen grad arbeider aktivt for å få gjennom saker på tvers av kommunestyret sitt syn. Denne oppfatningen er sterkest blant representanter fra andre partier enn «styringspartiene», og funnet samsvarer med at 45 prosent mener administrasjonen til en viss grad har bestemt seg på en slik måte at det er vanskelig for kommunestyret å endre på saken. Samtidig ser vi at mer enn en av fire kommunestyrerepresentanter mener administrasjonen ikke gjennomfører vedtak fordi de er mot vedtaket. Tendensen er sterkest hos andre partier enn «styringspartiene» Sp og Ap, og svakest hos Sp.

Vi kan konstatere at det er lite vanlig at administrasjonen greier ut alternativ i kompliserte saker, altså mer enn ett forslag til vedtak. Å greie ut alternativer er ressurskrevende, men innebærer også at administrasjonen gir fra seg makt over utfall til politikerne.

9. Komparativ analyse Nord-Trøndelag - Hardanger

Årsaken til at vi gjennomfører en sammenlignende del med kommuner i Hordaland fylke, er at en masteroppgave (Lillestøl:2013) i desember 2012 gjennomførte undersøkelsen med omtrent samme spørreskjema i sju Hardanger-kommuner. I dette kapittelet vil vi se på likheter og forskjeller i funn i de to undersøkelsene.

9.1 Ulike kommuner og ulike forutsetninger

Casebeskrivelsene viser at det er noen grunnleggende forskjeller mellom Hardangerkommunene og kommunene i Nord-Trøndelag.

Hardangerkommunene er sju enkeltkommuner med sine spesielle sætrekk, og på en annen side en region med tradisjoner for tett samarbeid innenfor en lang rekke områder både driftsmessig på tjenester, og styringsmessig på politikk og politikktutforming i regionråd, og ulike politiske samarbeidsorgan. Totalt i disse kommunene er det rundt 23.000 innbyggere, mens trøndelagskommunene er sammensatt av 23 kommuner med totalt cirka 134.000 innbyggere.

I presentasjonen her vil vi følge oppbygningen som i resten av rapporten. Vi vil omtale noen faktorer som kan ha betydning for og påvirke de svar vi har innhentet både i Hardanger-regionen og i Trøndelag.

9.2 Kjennetegn ved regionene

Hardangerkommunene ligger øst og sørøst for Bergen. Alle kommunene grenser til fjorder og har tradisjonelt brukt sjøen og fjorden som transportsystem. Veier og kommunikasjoner er kronglete og det tar lang tid å reise fra en ende av regionen til den andre. Regionen har cirka 23.000 innbyggere fordelt på 6245 km².

Regionen er preget av fraflytting og mye ressurser blir brukt for å snu denne trenden. På noen områder er det visse likhetstrekk mellom Hardangerkommunene og den nordligste delen av Nord-Trøndelag, i hovedsak Ytre Namdal.

Regionene i Hardanger har lang tradisjon for interkommunalt samarbeid. Tema er i stor grad sammenfallende og kan oppsummeres til politisk samordning, faglig samarbeid, etablerertjeneste og næringsutvikling.

9.3 Likheter og ulikheter i funn fra Hardanger og Trøndelag.

I begge undersøkelsene er svarandelen rundt 60 % og andelen menn cirka 60 %. Partifordeling er ellers litt ulik da Trøndelagskommunene har en større andel Ap representanter (39 %) mot Hardanger (19 %), som igjen har høyere Sp representanter (31 %). Størst forskjell er det på Høyre-representanter med 8,7 % i Trøndelag og 18,4 i Hardanger. Det er ellers litt flere med kortest fartstid fra 2011 i Hardanger selv om det utgjør relativt små forskjeller.

Forskjellene kan ha betydning da vi ser at Sp representantene i Hardanger er relativt mye mer fornøyd med samarbeid med staten, de er mer fornøyd med hvordan det politiske miljø fungerer og også på samarbeidet med rådmannen og administrasjon. Vi ser trekk av at de ferskeste politikerne også er mest usikker og føler de har for liten kunnskap.

9.4 Kjennetegn for politikk, politiske roller og kommunestyrenes fungering - forskningsspørsmål A.

Ved innføring av gjeldende kommunelov i 1993, ble også en del særlovsorgan avvirket. Tidligere var en rekke politiske organ lovfestet. Av lovpålagte sentrale politiske organ finns nå bare kommunestyre, formannskap, kontrollutvalg, partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg) og klageutvalg. I tillegg er det en del pålagte utvalg som kan, men ikke må ha, politisk representasjon. Det gjelder eldreråd, råd for menneske med nedsatt funksjonsevne og arbeidsmiljøutvalg. Om kommunen velger å ha sektorutvalg med eller uten beslutningsmyndighet, ulike komiteer som saksforbereder for kommunestyret, saks eller prosjektutvalg osv. er da opp til kommunestyret selv å fastsette. Utvalg og komiteer opprettes i medhold av kommunelovens §§ 10,11 og 12.

9.4.1 Politisk organisering

De fleste kommunene både i Hardanger og Trøndelag har opprettet faste utvalg etter kml § 10. Vi ser også at det er det som ofte blir kalt gjennomgående representasjon som innebærer at det er kommunestyrerepresentanter som også er medlemmer i utvalg og komiteer som hovedregel. Dette sikrer at de fleste saker har gjennomgått en prosess med de samme politikerne i utvalg og komiteer før behandling i kommunestyret. Det sikrer deltagelse hos de allerede engasjerte men i mindre grad bredde der flere blir involvert. Etter kommuneloven kan det i flere av disse kommunene (opp til innbyggertall på 5000) være avgrenset til 11 politikere som sitter i kommunestyre, formannskap, administrasjonsutvalg og ellers andre komiteer og utvalg. Se tabell Tab 2.2 side 10 som viser at deltagelsen større i de mindre kommunene.

9.4.2 Kommunestyrets fungering og rollen som folkevalgt

Som nevnt over har vi delt inn politikerrollen i en "styringsrolle" og en "ombudsrolle". I undersøkningene er det relativt stor forskjell i oppfatning i Hardanger og i Trøndelag. Over 70 % av respondentene i Hardanger (enda høyere blant kvinner) mener at ombudsrollen er viktigst mot omtrent halvparten i Trøndelag. Dette kan bero på at kommunestørrelsene er ulike og at ønsket om å komme "nærmere" innbyggerne som ombud er sterkere i mindre kommuner.

Frustrasjonen over manglende retningslinjer og fora for å kunne utøve rollen som ombud er da også større i Hardanger. Vi finner ikke denne frustrasjonen igjen i spørsmålet om opplevelse av makt. Svarene fordeler seg her omtrent likt i undersøkelsene.

I trøndelagsundersøkelsen har vi også lagt inn noen spørsmål for å kartlegge om det er en oppfatning av et A og B lag blant kommunestyrerepresentantene. A laget er sentrale politikere, ofte representanter i formannskap og sentrale utvalg, ofte representanter i de største partiene, gruppeledere i kommunestyret. Selv om vi ikke har stilt representantene i Hardangerkommunene tilsvarende spørsmål, så finner vi også her en gruppe som er kritisk til en slik lagdeling. Det er representanter fra mindre parti, ofte representanter som føler de får for lite informasjon, har for liten kunnskap og som er frustrert over at de ikke får utøve ombudsrollen. Det siste er som nevnt noe som utmerker seg i Hardanger. Slike svar kan også tolkes som uttrykk for at disse representantene ikke føler at styringsrollen/ den strategiske rollen er nok tilrettelagt for dem, de føler seg ikke heime i rollen og skulle ønsket seg en mer aktiv ombudsrolle.

I begge undersøkelsene kan vi finne trekk som underbygger at rådmannen understøtter denne delingen. Dette gjelder spørsmål om oppfatninger ev egen kunnskap, informasjon og makt. Vi kommer tilbake til dette spørsmålet under kap 9.6.

9.4.3 Saksbehandlingsprosessen

Det er krevende å få oversikt over hvordan de ulike kommunene behandler ulike sakstyper politisk. Vi kan se ut fra den politiske organiseringen at noen av kommunene har faste utvalg som er sektortilknyttet som helse og omsorgsutvalg, eller hovedutvalg for tekniske tjenester. Andre har komiteer som mer bærer preg av å være til saksforberedelse og for å sikre politiske prosesser før kommunestyrebehandling. De første ser vi har delegert beslutningsmyndighet og den andre varianten har i oppgave å forberede og legge fram innstilling til kommunestyrebehandling og vedtak. Noen av kommunene har klientutvalg som behandler enkeltsaker og søknader fra innbyggerne på velferdstjenester.

Mange utvalg med gjennomgående representasjon kan virke vitaliserende på de politiske prosessene, det å være politisk aktiv i et sektorutvalg, eller enda mer et klientutvalg, vil medføre at en kommer tettere på innbyggerne og at ombudsrollen vil tre tydeligere fram. På den annen side vil det å ha mange utvalg og komiteer kunne medføre at møtet med "rådmannen" blir mindre konsistent. Til vanlig vil det være andre enn rådmannen personlig som representerer administrasjonen i ulike utvalg. Dette er ledere med sin fagbakgrunn og sin stil som, selv om en er "rådmann" etter kommuneloven, har egne prinsipp og syn på maktfordeling mellom politiske og administrative roller.

På spørsmålet om vervet og saklistene oppfattes som interessant, ser vi et litt ulikt bilde mellom hardanger- og trøndelagskommunene. I Hardanger ser vi at det tenderer mot at de yngste med kortest erfaring også er de som gir utrykk for at de ikke vil fortsette som folkevalgt videre. De gir utrykk for at de ikke oppfatter vervet som særlig interessant. Det kan virke som om de med lang fartstid her har "innstilt" seg på hvordan det er å være folkevalgt. Det kan også være et signal på det som er

nevnt over, at det faktisk er en "elite" som delvis er rekruttert også på grunnlag av erfaring.

I begge undersøkelsene er det et relativt stort antall som mener at det er for få interessante saker på saklista (rundt 45 %). Når vi ser på hvem som utgjør denne gruppen, så kan det være vanskelig å være bastant i konklusjonene. I Hardanger er dette de med kortest og lengst fartstid, det er menn helst fra de mindre partiene. I Trøndelag er dette ikke så markert selv om vi ser den samme tendensen også der.

På spørsmål om debatten er reell eller om sakene egentlig er avgjort på forhånd ser vi relativt store forskjeller. Representantene i Trøndelag er mer kritisk til dette enn kollegene Hardanger. I Trøndelag svarer omtrent 20 % at sakene svært ofte er avgjort på forhånd mot omtrent 9 % i Hardanger. Dersom vi kobler med spørsmålet om hvem som utformer mål og strategi, kan det tolkes som at det i begge undersøkelsene gis uttrykk for at rådmannen har for mye makt som premissleverandør, noe som også kan bety at sakene egentlig er avgjort før politisk behandling i kommunestyret.

9.4.4 "Ombudsorgan" eller ombudsarenaer – strategi og elitestyring?

Det er rettet spørsmål til representantene om mulighet for å opptre som ombud, dvs. å kunne være representant for enkeltpersoner eller grupper. For å «formalisere» denne kontakten har en del kommuner etablert muligheter for innbyggerne til å komme i direkte kontakt med kommunestyrerepresentantene. Ofte er dette gjennom kanaler som er etablert via hjemmesiden til kommunen. De seinere år er det også blitt mer vanlig å etablere egne Facebook eller Twitter kontoer der innbyggerne kan ytre seg direkte i enkeltsaker. Ellers har kommuner, ofte ved ordfører, etablert ordninger der det blir gitt mulighet til å fremme sin sak. En del kommuner har opplevd dette som utfordrende fordi sosiale medier er åpne og i utgangspunktet lite egnet til å fremme egne personlige saker, meninger, klager osv.

En gjennomgang av hjemmesidene viser også at det er komplisert å finne ut hvordan en skal gå fram om en vil bruke politikere i kommunestyret som ombud. Noen har oppgitt epostadresser til alle i kommunestyret. De har også åpnet mulighet til å ta kontakt med ordfører på epost, selv om det der er understreket at andre kan komme til å se meldinger som er innsendt siden disse er offentlige. Det er generelt et klart inntrykk at det ikke er lagt til rette for direktekontakt med politikere gjennom noen etablert kanal.

Oppsummeringsvis kan vi se at rundt to tredeler oppfatter at de har ulike grader av makt i begge undersøkelsene. Dvs. at vi finner en tredjedel som gir uttrykk for at de har lite makt som kommunestyrerepresentant.

9.5 Regionene sine kjennetegn for relasjon til staten - forskningsspørsmål B.

Regionene er noe ulik i sin vektlegging av hva samarbeidet med staten gir av og utfordringer. Dette kan også gi de ulike kommunestyrerepresentantene ulik oppfatning av hvordan dette samarbeidet fungerer. I Hardanger er saker som «monstermaster» og bygging av Hardangerbru av karakter og omfang som kan påvirke oppfatning. Konfliktsaker i spennet mellom lokal og sentral forvaltning i Trøndelag er knyttet til tema som rovvilt, motorisert ferdsel i utmark, strandsonespørsmål i Trondheimsfjorden og generell distriktpolitikk.

Ellers vil nok også det at geografien er svært ulik også påvirke de folekevalgtes holdning til staten. Hardangerkommunene er opptatt av bruk av strandsonen og statens begrensninger og føringer her, spesielt i kombinasjon med ønske om å bruke strandsonen aktivt for å tiltrekke innbyggere.

Respondentenes svar på spørsmål om de har oversikt over statens rolle i kommunene er ens i undersøkelsene. Omtrent halvparten svarer positivt på dette spørsmålet. At om lag 50% synes å mangle kunnskap om dette vitale feltet for kommunene, er bemerkelsesverdig. I begge undersøkelsene er dette i stor grad forklart med at forholdet mellom kommune og stat er forvirrende og at en ikke klarer å danne seg et bilde av statens rolle.

Noe større forskjeller mellom de to geografiske områdene finner vi på spørsmålene knyttet til frihet og detaljstyring. Som i andre kommuneundersøkelser, er også i vårt tilfelle mange representanter i begge områder opptatt av at staten gir for liten frihet til å utøve lokaldemokrati. Det er imidlertid markant forskjell i oppfatning av detaljstyring, der Hardangerpolitikere er langt mer opptatt av det negative i statens detaljstyring. (52% i Hardanger mot 36 % i Trøndelag).

9.6 Relasjonen til rådmannen og administrasjonen - forskningsspørsmål C.

Under dette tema finner vi spørsmål om hvordan administrasjonen er organisert, hvilke formelle saksbehandlingssystem som blir brukt, hvordan delegeringssystemet er bygd opp og hvordan rådmannen er representert i ulike politiske fora.

På de mer generelle spørsmålene er politikerne fornøyd med rådmannen sin fungering. På spørsmål om hvor fornøyd en er med rådmannens tilrettelegging svarer 80 % at de er fornøyd med dette.

Når vi mer spesifikt spør om maktfordeling i form av delegering får vi et noe mer nyansert bilde. Svært få ønsker å delegerer mer myndighet til rådmannen (0 i Hardanger og 2,6 % i Trøndelag) og 35 % og 37 % mener at det er delegert for mye makt til rådmannen.

I begge undersøkelsene er det gjennomgående at representanter som ikke er i maktposisjoner er mest kritisk til grad av delegering til rådmannen. Vi finner også en interessant kjønns-forskjell ved at det i Hardanger er mennene som er mest kritisk, mens det er motsatt i Trøndelag.

På spørsmålet ” I hvor stor grad oppfatter du at administrasjonen arbeider aktivt for å få gjennom saker på tvers av kommunestyret sitt syn?” understøtter undersøkelsene hverandre. 43 % i Trøndelag og over 50% i Hardanger svarer at de oppfatter dette i noen grad, i stor grad eller i svært stor grad. I begge undersøkelsene er det større andel i de mindre partiene som er negativ til administrasjonen på dette punktet.

På det tilgrensende spørsmålet om hvor vanlig det er at det blir utredet alternative forslag i kompliserte saker, er det større forskjeller i undersøkelsene. Der rundt to tredeler i Trøndelag mener dette er mindre vanlig så gir over halvparten av respondentene i Hardanger uttrykk for at dette er mer eller mindre vanlig. Det er også samstemt i undersøkelsene en utpreget oppfatning av at administrasjonen har bestemt seg slik at det er vanskelig for kommunestyret å forandre på dette. (44 % i noen, stor, eller svært stor grad).

Større andel i Hardanger er kritisk til administrasjonens effektivering av vedtak. 28 % mener at rådmannen ikke gjennomfører vedtak som han/hun er uenig i Trøndelag mens andelen i Hardanger er så høy som nesten 50 %.

På spørsmål om det inngås allianser mellom administrasjonen og politikere, så framkommer det i begge undersøkelsene at dette skjer, både etter initiativ fra rådmannen/administrasjonen og etter initiativ fra enkeltpolitikere. Andelen som mener dette ligger rundt 25 %, som oppfatter at dette skjer ganske ofte, ofte eller svært ofte. I undersøkelsen fra Hardanger gjelder dette i overveiende grad menn, fra de mindre partiene og også de med lang erfaring som politikere. Andelen samsvarer i begge undersøkelsene med andel som svarer positivt på om administrasjonen prøver å påvirke politikere før sakene kommer til behandling i kommunestyret.

9.7 Oppsummering

Det er sammenfall på mange av spørsmålene i undersøkelsene i Hardanger og Trøndelag. Dette til tross for at geografi, utfordringer, tradisjon og kultur til dels er svært forskjellig. I begge undersøkelsene er representantene i de større partiene/ de styrende partiene mer fornøyd og mindre kritisk. Dette gjelder på alle tre forskningsspørsmålene.

Respondentene i Hardanger etterlyser i noe større grad mulighet for å utøve ombudsrollen. Og selv om vi ikke i Hardanger har spurt direkte for å avdekke om det oppleves et A og et B lag eller en politisk elite så ser vi at mange trekk også her gir signal om det. A laget består gjerne av Ap/Sp i Nord-Trøndelag og Sp i Hardanger. I de verbale kommentarene i Hardangerundersøkelsen er dette også uttalt direkte.

Vi mener å finne denne gruppen igjen som den mest positive også når det gjelder samarbeid med statlig myndighet. De oppfatter seg som mer opplyst, opplever staten som mindre grad detaljstyrende og kontrollerende enn representanter fra mindre parti og med mindre fartstid i politikken.

På det siste spørsmålet er svarene i begge undersøkelsene relativt kritisk på mange felt når det gjelder samarbeid med rådmann og administrasjon. En stor andel mener at administrasjonen bestemmer seg på forhånd og heller ikke effektuerer vedtak som den er uenig i. Dette er ganske slående funn sett i lys av kommunelovens klare føringer og selvsagt også i forhold til kommunestyret sin mulighet til å opptre som kommunen sitt øverste maktorgan.

Nå modifierer respondentene seg noe i de generelle spørsmålene om samarbeid med administrasjonen, der de er gjennomgående positive. Grunnholdningen er at samarbeidet går greit og rundt 75 % mener at rådmannen er opptatt av å legge til rette for kommunestyret sitt arbeid som kommunen sitt øverste organ.

10. Oppsummering og konklusjoner

Vi vil i dette kapitlet oppsummere og konkludere i forhold til problemstilling og forskningsspørsmål vi formulerte i kapittel 1.

Formelt er kommunestyret kommunens øverste maktorgan. For at det lokale demokratiet skal ha en mening, må dette organet reelt utøve makten i kommunen. Vårt prosjekt ønsker å finne ut om kommunestyret fyller en slik funksjon i tråd med kommunelovens intensjon. *Problemstillingen er denne: Fyller kommunestyret funksjonen som styrende organ i samsvar med intensjonen i kommunelovens?*

Vi konkluderer for hvert av forskningsspørsmåla i rekkefølge, først for Nord-Trøndelag, deretter sammenligning med Hardanger.

10.1 Rollen som lokalt folkevalgt og kommunestyrets funksjonsmåte

Først oppsummerer vi analysen for **forskningsspørsmål A**; *Hvordan oppfatter kommunestyremedlemmene at egen rolle og kommunestyrets fungering påvirker muligheten til å være kommunens styrende organ?*

10.1.1 Vervet og saksbehandlingen

Et nokså klart flertall av fylkets kommunestyrerepresentanter mener de har et interessant verv, men samtidig mener mange at det blir mindre interessant ettersom de høster erfaring. Det kan virke som gløden avtar, noe som trolig er med og forklarer hvorfor det er så høy turnover i kommunestyrene. (Dette er for øvrig et generelt fenomen i kommune-Norge). Her spiller et annet funn inn i det vi finner at et flertall syns saklista inneholder mindre interessante saker. Aldersgruppen over 50 år er mest kritisk til saklista. Dette er et såpass klart funn, at det kan betegnes som urovekkende. Men hvordan kan det ha seg at de samme politikerne svarer at vervet er interessant? Vi har ingen god forklaring, men kanskje er det slik at stilt overfor et spørreskjema som dette vil de fleste innta en positiv holdning i utgangspunktet. Når vi så kommer ned på mer spesifikke sider ved vervet blir holdningen nyansert.

Vi har en hypotese som sier at for å kunne fyller den intenderte rollen må kommunepolitikere føle at de både får nok informasjon gjennom saksframleggene og at de deltar i reelle debatter i de politiske organene som fører fram til gode vedtak. Som ventet mener et klart flertall at informasjonen er god nok, men så mange som knapt 28% er likevel av motsatt mening, et høyere tall enn forventet. Dette sammenholdt med at et flertall opplever at sakene er avgjort på forhånd, er et signal om at det trengs en vitalisering av demokratiorganene. Her har ordføreren et særlig ansvar. Aktuelle tiltak er å føre initiativet tilbake til de folkevalgte ved å oppfordre representantene til aktivt å reise saker og dermed prege dagsorden, slik kommuneloven legger opp til (§32), samt å pålegge rådmannen å utrede mer enn et alternativ til løsning/framlegg til vedtak. Alt for ofte presenteres sakene som «ferdig-tygde», mens det i realiteten eksisterer flere veier til målet i mange saker.

Kommunestyret og de faste utvalgene kan selvsagt når som helst instruere rådmannen til å legge opp til flertrinns saksbehandlingsprosedyrer der organene i et første trinn diskuterer fritt og uten å fatte vedtak for å legge premisser for rådmannens videre saksutredning.

10.1.2 Den politiske organisering

Vi tar som utgangspunkt at representantene trenger innsikt i kommunens drift for å fylle vervet meningsfullt. Dette har å gjøre med måten det politiske, men også det administrative, arbeidet er organisert. Våre spørsmål dreier seg om den politiske organiseringa. Knappt 40% heller mot at organiseringa er slik at de får for lite innsikt i tjenesteytinga, et funn som styrkes av at et stort flertall (70%) ønsker seg bedre innsikt i hverdagen til de som yter tjenestene til befolkningen. Særlig sterkt er dette ønsket i de mindre partiene. Dette er slående funn, som forteller nokså klart at dagens organisering av det politiske arbeidet i nord-trønderske kommuner ikke er optimal ut fra et demokrati-ståsted. Det er grunn til å framholde at organisering er noe kommunestyret fritt kan ta opp til debatt til enhver tid. Vi har i kap. 6 lansert teorier om kommunepolitikere og lekskjønnet plass. Det er en grunnleggende forskjell mellom teknokratisk ledelse, basert på ekspert/profesjonsskjønn, og lekskjønnet basert på den folkevalgtes bakgrunn, erfaring, kunnskap om det lokale samfunnet. Audun Offerdal kaller politikerne «eksperter på det rimelige» (Offerdal, 1992). Kommunestyret plikter å organisere seg selv inklusive de faste utvalg slik at representantene faktisk får anledning til å utøve dette lekskjønnet. Spørsmålet blir her: hvordan kunne utøve lekskjønn uten førstehånds kunnskap om den kommunale organisasjonen? Hvordan kunne utgjøre et korrektiv i forhold til administrasjonen/profesjonene uten en slik innsikt?

Det som er slående, er de tydelige bølgene i organisering er. For 20 år siden var så godt som alle kommuner organisert etter hovedutvalgsmodellen. I dag har de aller fleste kommunene forlatt denne modellen, og er organisert etter funksjonsprinsippet. Det er ingen krav i kommuneloven til en slik utvikling, loven gir kun kommunene frihet til å velge den organisasjonsform som de selv vurderer hensiktsmessig. Når så få kommuner har beholdt hovedutvalgsmodellen, gir det støtte til teorien som Christensen et. al. (2010) lanserer, om at reformer i offentlig sektor får sin egen dynamikk, der mote og trender har stor betydning. Demokratispørsmål synes å ha en marginal plass i omorganiseringsprosesser. Et tema for videre forskning er å gå dypere inn i dette spørsmålet; stemmer det empirisk at demokratispørsmål har en liten plass, og hvorfor er det slik?

10.1.3 Elitestyring og strategisk lederskap

Det er en populær oppfatning i diskusjoner om kommunene at det gjerne eksisterer et skille mellom et A-lag og et B-lag. A-laget er definert som de politikere som har de ledende verv, dvs. de leder de faste utvalgene (formannskap og øvrige faste utvalgt valgt av kommunestyret for 4 års-perioden). Medlemmer av formannskapet er også naturlige medlemmer av A-laget, siden dette er organer er i særklasse det mektigste

ved siden av kommunestyret selv. Denne klassen politikere vil ha en langt tettere kontakt med rådmannsadministrasjonen og den øvrige kommunale drift enn resten. Til dette kommer at mange slike verv i dag er honorert, helt – eller delvis, noen har også tilgang til kontor på rådhuset. B-laget er kort og godt resten av kommunestyret, som blir prisgitt den informasjon de får fra A-laget, hvis de ikke er av den geskjeftige typen som bruker fritid til å sette seg inn i saksområdene selv og tar kontakt til administrasjonen, dersom dette er legitimt. I en del tilfeller vil en god partiorganisasjon- og kultur kompensere B-laget ved gode interne prosesser som faste gruppemøter. Det er i dag tvilsomt om lokale partier fungerer slik, partiorganisasjonene er generelt svekket ved lavere medlemstall. Men det må understrekes at det er store lokale forskjeller. Dette er et interessant spørsmål for videre lokalpolitikkforskning.

Hva viser så undersøkelsen? En klar overvekt av respondentene er av den mening at det eksisterer et A-lag i kommunen. Det er altså hold i den populære oppfatningen. En side ved dette som antageligvis bygger opp om denne to-delingen, er ny språkbruk. Selv om alle kommuner i fylket er organisert etter formannskapsmodellen, tales det om «posisjon» og «opposisjon» som om det handler om parlamentarisme. Det vil dermed festne seg et bilde hos representantene av en styringsform med «kommuneregjering» bestående av ordførerpartiet og andre partier som har stemt for ordføreren. En slik språkbruk vil kunne forkvakle rolleforståelsen mellom politikk og administrasjon i formannskapsmodellen, hvis «posisjonen» defineres som nærmere rådmannen enn det øvrige kommunestyret. Dette er prinsipielt i strid med formannskapsordningen, der rådmannen er nøytral i forhold til politiske partier, og der partiene oppnår posisjoner og dermed makt proporsjonalt ut fra styrken i kommunestyret. Dersom praksis i kommunene utvikler seg slik at rådmannen står mer til tjeneste for de såkalte «posisjonspartiene», så kan dette kritiseres av «opposisjonspartiene». Det kan være at vi her er ved et lite påaktet forhold i kommunene, nemlig de menige medlemmers manglende kunnskap om kommuneloven, dens bokstav og intensjoner.¹⁸ Selv om flertallet rår, vil et aktivt mindretall, det som populært kalles «opposisjonen», kunne øve betydelig innflytelse ved å utnytte lovens muligheter, bl.a. kunne prege dagsorden og dermed sette rådmannen i sving med saker som også mindretallet ønsker belyst.

Dette er forhold som reiser spørsmålet om opplæring av kommunestyrerepresentanter. Bare 1/3 av respondentene våre synes de får nok opplæring til å mestre rollen. Kunnskap er makt, slik er det til alle tider. Hvis heller ikke partiorganisasjonene kan rette opp dette, vil en betydelig andel av representantene føle seg på gyngende grunn, og dermed avhengig av andres innsikt og skjønn.

Det er i samband med den omtalte endring i kommunens organisering sagt mye om styring på overordna nivå, strategisk lederskap. Vi har undersøkt lokalpolitikernes

¹⁸ Et mindretall (1/3) kan f.eks. stoppe realitetsvedtak, kfr. Kommunelovens §34

holdning til beslutningsprosessen omkring målformulering i kommunen; med andre ord det som hører strategisk planlegging til. Spørsmålet er viktig fordi politikerrollen, som beskrevet i kap. 3, er endret fra en relativt detaljstyrende form til overordna strategisk styring. Følgelig må det forventes at det er nettopp i spørsmål som angår mål for kommunen at politikerne er i førerretet. Men her gjør vi det slående funn at de folkevalgte gir rådmannen høyest skår for hvem det er som formulerer kommunens mål, så følger ordfører og rådmann i fellesskap. Spørsmålet kan stilles slik: hvorfor sørger ikke ordførerne for at hele kommunestyret involveres i denne type strategiske saker? Funnet styrker oppfatningen av elitestyling i nord-trønderske kommuner. Derfor er det heller ikke uventa at representantene opptrer nølende når de blir bedt om å uttale seg om vervet innebærer å utøve makt. Rundt 1/3 heller mot at de har lite makt; halvparten er usikre. Disse funnene må sies å styrke tesen om A-lag og elitestyling i kommunen.

10.1.4 Konklusjon – forskningsspørsmål A

Da vi avslutningsvis spurte lokalpolitikere om de var bekymret for kommunestyrets rolle som øverste organ i framtida, svarer knapt 40% at de nærer en slik bekymring i større eller mindre grad. Dette kan også stå som vår oppsummerende konklusjon på det første forskningsspørsmålet. Representantene oppfatning av egen rolle varierer mye, svarene spriker, men de heller likevel klart i retning av at flertallet ikke er komfortable med rollen i dag. Slik vi har definert rollen i denne undersøkelsen, handler den om å realisere den intenderte makt til kommunestyret som kommunens øverste maktorgan. Dersom en betydelig del av de folkevalgte ikke føler at de har en reell påvirkning på beslutningsprosessene, vil dette nødvendigvis redusere glød og interesse, og vilje til å la seg renominere. Det vil også reflektere negativt på interessen for lokalpolitikken i lokalsamfunnet, siden disse representantene har sine historier å fortelle.

Kommunene trenger et vitalt demokrati, fordi løsningen på utfordringene ikke ligger i kommunen alene, men i samarbeid med det lokale sivile samfunn der det breie engasjementet er en forutsetning. Det er grunn til å tro at framtidens vinnerkommuner blir de som har et aktivt demokrati uten utpreget elitestyre, der innbyggerne føler at det nytter å engasjere seg.

10.1.5 Konklusjon – forskningsspørsmål A. Sammenligning med Hardanger.

På følgende felt kommer de to undersøkelsene ut med ulike funn:

- Det er større frustrasjon i Hordaland over manglende mulighet til å være ombud enn i Nord-Trøndelag.
- I Hardanger er de yngre representantene mer tilbøyelig til å mene at vervet er mindre interessant slik at de vil ønske å slutte.
- De trønderske folkevalgte er mer kritisk til saksbehandling der saker er avgjort på forhånd.

Undersøkelsen kommer mer likt ut på disse felt:

- Selv om Hardanger-undersøkelsen ikke har spørsmål som eksplisitt utesker svar/holdninger til deling i A- og B-lag, tolkes svarene slik at de støtter funn i Nord-Trøndelag om at det finnes en slik deling, og at rådmennene er med og understøtter en slik deling. Det er representanter fra mindre parti, ofte representanter som føler de får for lite informasjon, har for liten kunnskap og som er frustrert over at de ikke får utøve ombudsrollen som melder på en slik måte.
- Det er for få interessante saker på dagsorden (ca. 45% i begge utvalg).
- I begge tilfelle svarer rundt 1/3 at de har lite makt.
- Vi kan konkludere med at på disse punktene styrker Hardanger-undersøkelsen funn i Nord-Trøndelag, noe som styrker undersøkelsens validitet.

10.2. Forholdet til staten og rollen som kommunestyrerepresentant

Vi skal nå oppsummere analysen for **forskningsspørsmål B**: *Hvordan oppfatter kommunestyremedlemmene kommunestyrets mulighet til å være kommunens styrende organ i forhold til statlig innflytelse og statlige føring?*

10.2.1 Kommunal autonomi

Kommunene er egne retts-subjekter og har jurisdiksjon over gitte områder av saksporteføljen. Men i følge enhetsstat-forfatningen kan staten når som helst endre oppgavene kommunene har, og deres finansiering, kommunene er slik sett statens forlengede arm. Mer enn kommunalt selvstyre taler vi om kommunalt folkestyre, som en styreform der statlig vedtatt politikk blir tilpasset lokale forhold. Forholdet til staten er derfor essensielt for kommunestyrets evne til å utøve den intenderte, men altså begrensede makt, som staten har lagt til dette nivået. Det er opplagt slik at representantene må kjenne til ansvarfordelingen mellom stat – kommune for å fylle rollen.

Våre funn viser at en betydelig del av respondentene er usikre på sin egen kunnskap om dette. Godt under halvparten synes de har god oversikt over statens rolle i kommunen. Mange finner forholdet kommune – stat forvirrende, og oppgir det som grunn til at de har manglende oversikt. Blant de som mener å ha god oversikt over dette forholdet, sier flertallet at staten gir kommunen for liten frihet. Dett er et viktig funn. I rikspolitikken snakkes det ofte og mye om å styrke det lokale demokratiet, men ute i kommunene er opplevelsen at staten kjører med stramme tøyler. Dersom lokalt demokrati virkelig er viktig, er staten nødt til å se på kommunenes frihetsgrader.

10.2.2 Konklusjon – forskningsspørsmål B. Sammenligning med Hardanger.

Vi finner ulike funn på følgende felt:

- Hardangerpolitikkerne er klart mer opptatt av det negative ved statens detaljstyring

Mer like funn finner vi på disse felt:

- Bare rundt 50% svarer at de har bra oversikt over statens rolle i kommunen.
- Det er relativt stor enighet om at staten gir rom for lite lokalt demokrati.

10.3 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Her oppsummerer vi analysen for **forskningsspørsmål C**: *Hvordan oppfatter kommunestyremedlemmene kommunestyrets mulighet til å være kommunens styrende organ i forhold til rådmannens og administrasjonens innflytelse*

10.3.1 Hvem bestemmer – egentlig?

Forholdet mellom politikk og administrasjon er et sentralt statsvitenskapelig tema. Med dette forskningsspørsmålet ville vi uteske hvordan kommunestyrerepresentantenes ser på kommunens administrasjon i relasjon til det intenderte formål at kommunestyret skal være det øverste maktorganet. Vi må fastholde prinsippet at administrasjonen er politikernes redskap for å sette folkeviljen igjennom. Dette er grunnlaget for lokalstyrets legitimitet i befolkningen. Sagt på en annen måte: hvis innbyggerne skulle finne ut at deres valgte representanter ikke har den intenderte makt, vil tilliten til kommunestyret svekkes, og som følge av det valgdeltakelse og interesse for selv å delta i politiske prosesser.

Våre funn tyder på at politikerne flest er komfortable med sine rådmenn, noe som er forventet. Rådmenn er generelt kompetente og dyktige mennesker med god sosial intelligens, og i det store flertall av nord-trønderske kommuner er det lite strid rundt rådmennene. Likevel er det så mange som 37% av de som svarer som mener det er delegert for mye makt til rådmennene, tallet er enda høyere for de mindre partiene og for gruppen kvinner. Dermed avdekker vi at denne sentrale relasjonen blir oppfattet til dels svært forskjellig etter hvilket ståsted i lokalpolitikken representanten har.

Særlig kontroversielt er spørsmålet om administrasjonens lojalitet opp mot det politiske nivået. Vi finner at 43% i varierende grad oppfatter at administrasjonen arbeider aktivt på tvers av kommunestyrets syn. Dette må sies å være et overraskende høyt tall, men det harmonerer med at så mange som knapt 45% heller mot at rådmannen bestemmer seg på forhånd – før den politiske behandlingen.

Vi kan konkludere med at rådmennene, med den makt de har etter kommuneloven, bare delvis lykkes med å gjøre kommunestyret til det maktorganet det skal være. Dette handler ikke om den formelle makt, men om den *opplevde* makt. Kommunestyrene fatter selvsagt de legalt gyldige vedtak, men her er spørsmålet om kommunestyrerepresentantene opplever at de fyller rollen som de reelle makthavere slik demokratiet krever.

10.3.2 Konklusjon – forskningsspørsmål C. Sammenligning med Hardanger.

Det er overveiende sammenfall mellom de to undersøkelsene her. På de generelle spørsmålene om samarbeid med administrasjonen, er de gjennomgående positive. Grunnholdningen er at samarbeidet går greit, og rundt 75 % mener at rådmannen er opptatt av å legge til rette for kommunestyret sitt arbeid som kommunen sitt øverste organ.

Men på de mer spesifikke spørsmål kommer mer kritiske holdninger til syne. Enigheten er stor om at det ikke bør delegeres mer makt til rådmannen (0 i Hardanger og 2,6 % i Trøndelag). Respektive 35 % og 37 % mener at det er delegert for mye makt til rådmannen. Undersøkelsene understøtter videre hverandre i oppfatningen av at administrasjonen ofte arbeider for å få igjennom saker på tvers av kommunestyret sitt syn, og ofte har bestemt seg på forhånd. Det er representanter som ikke er maktposisjon som er mest kritiske.

En ulikhet mellom undersøkelsene finner vi i synet på hvor vanlig det er at administrasjonen utreder alternative forslag til vedtak. I Hardanger mener over halvparten at så skjer, mot rundt 2/3 i Nord-Trøndelag.

Litteraturliste

Aars, J., Fimreite, A.L. og Homme, A. (2003) Styrst fragmentering, eller fragmentert styring? Nettverkspolitikk i norske kommuner. Rokkansenteret

Aars, J. Offerdal, A: Norske kommunestyrerepresentantar i europeisk lys. Rapport 1-2012 for Rokkansenteret, UNI research as, Bergen

Aarsæther, N. og Vabo, S.I. (2002) Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge. Samlaget.

Asplan Viak (2006): Kommunestruktur i Hardanger. Rapport 13. juni 2006

Baldersheim, H. et al.(1995) Kommunal reorganisering, Oslo Kommuneforlaget.

Baldersheim, H. Rose, L (2000) (Red). Det kommunale laboratorium, Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. Fagbokforlaget Oslo

Blåka, Sara, Trond Tjerbo og Hilde Zeiner (2012): **Kommunal organisering 2012**. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Rapport fra NIBR, tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Rapporter_2012/2012-21.pdf

Brox, B.A (2010): Erfaringer med flat struktur. Rapport R6628 – 2010 Agenda-Kaupang på oppdrag fra KS

Christensen, S og Jensen, P.E (2009): Kontrol i det stille. Om magt og ledelse. Samfundslitteratur, Fredriksberg, DK

Christensen. T, Egeberg, Larsen, Lægreid, Roness (2010): Forvaltning og politikk Oslo, Universitetsforlaget

Christensen. T, Lægreid. P, Roness. P, Røvik. K.A. (2009) Organisasjonsteori for offentlig sektor Oslo, Universitetsforlaget (2 utg)

Damgaard, Erik (1997): «Parlamentarisme» i Statsvitenskapelig leksikon. Oslo: Universitetsforlaget

Gravdahl, Hans Petter og Terje P. Hagen (1997): Kommunale organisasjonsformer – 1996. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 1997:105.

Grindheim, Jan Erik (1997): «Formannskapsprinsippet» i Statsvitenskapelig leksikon. Oslo: Universitetsforlaget

Hagen, Terje P. og Rune Sørensen (2008): Kommunal organisering. Oslo: Universitetsforlaget

Hansen, T. (2000): Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet? Kapittel i boka "Det kommunale laboratorium" av Baldersheim & Rose (red) Fagbokforlaget, Bergen.

Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen, Signy Irene Vabo (2007): Politikk og demokrati. Oslo: Gyldendal .

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008): **Kommunal organisering 2008.** Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Rapport fra NIBR, tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2008/kommunal-organisering-2008.html?id=535833

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004): Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-notat 2004: 124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Jacobsen, D.I (1997): Administrasjonens makt, Fagbokforlaget, Bergen

Jacobsen, D.I. (2007), "Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt" Dr. grads avhandling, UIT

Kommuneloven. Lov om kommuner og fylkeskommuner, LOV-1992-09-25-107

KS og KRD (2010): Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 50 kommuner. Oslo

Lukes, S: Power: A radical View, (2005): Palgrave MacMillan, Basingstoke og N.Y

Matland, Richard (1995): "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation." **Journal of Public Administration Research and Theory**: J-PART, Vol. 5, No. 2. (Apr., 1995), pp. 145-174. Tilgjengelig på <http://links.jstor.org/sici?sici=1053-1858%28199504%295%3A2%3C145%3ASTILTA%3E2.0.CO%3B2-Z>

Mørkved, O. (2001) Økonomisk effektivisering som drivkraft bak modernisering av offentlig sektor: Norman-rapporten og dens betydning. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K.,

NOU 1982:3. (1982) Maktutredningen. Sluttrapport. Oslo 1982.

NOU 2003:19. Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen. Oslo 2003.

NOU 2012: 15. Politikk for likestilling. BLD, Oslo.

Prop. 49 L, Odelstingsproposisjon nr 49, (2011–2012). Endringer i kommuneloven m.m. Kommunal og regionaldepartementet.

Smith, Eivind og Signy Vabo (2011): "Demokratisk styring i et flernivåsystem. (Deltagelse i forskningsprosjekt) Oslo: Norges Forskningsråd.

SSB (2011a): Kommunestyrevalgene 1991-2011. Representanter og prosent kvinner blant representantene, etter fylke. Valgstatistikk fra SSB, tabell tilgjengelig på: <http://www.ssb.no/a/kortnavn/kommvalgform/tab-2011-12-19-33.html>

SSB (2011b): Kommunestyremedlemmer, etter alder, kjønn og fylke. Valgstatistikk fra SSB, tabell tilgjengelig på: <http://www.ssb.no/a/kortnavn/kommvalgform/tab-2011-12-19-18.html>

SSB (2011c): Ordførere etter parti og valgliste. Valgstatistikk fra SSB, tabell tilgjengelig på <http://www.ssb.no/a/kortnavn/kommvalgform/tab-2011-12-19-01.html>

Sørensen, E, Torfing, J: Hvad kendetegner et godt lokaldemokrati? I tidskriftet "Danske kommuner" nr 40 – 2009. Kommunernes landsforening, København. DK

Sørensen, R. (2004) Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjoner om det norske demokratiet. I Norsk statsvitenskapelig tidsskrift. Nr. 2/2004.

Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2000): Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-notat 2000:128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Talleraas, Gro; Haga, Gjermund. Verdiutvikling i kommunene Namdalseid, Namsos, Overhalla : kvalitativ intervjuundersøkelse juni 2011. Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag 2012 (ISBN 978-82-7456-661-3) 27 s. Høgskolen i Nord-Trøndelag. Rapport(84)

Weber, Max (2000) : Makt og byråkrati – essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier . 3. utgave. Gyldendal ,Oslo

Yin, R.K. (2003): Case study research. Design and methods. Third edition. London. SAGE Publications.

Liste over tabeller

Tabell 2.1 Folketall og antall kommunestyrerepresentanter i nordtrønderske kommuner.	12
Tabell 2.2. Oversikt over folketall og antall kommunestyrerepresentanter i Hardangerkommunene.	13
Tabell 5.1 Politisk fordeling i utvalget sammenlignet med oppslutning i valget i nordtrønderske kommuner.	29
Tabell 5.2. Erfaring som kommunestyrerepresentant.....	30
Tabell 6.1. Hvilken rolle er viktigst for deg?	31
Tabell 6.2. I hvilken grad mener du at du har mulighet til å være representant for kommunen sine innbyggere i kommunestyret (ivareta ombudsrolla)?.....	31
Tabell 6.3. Hvor interessant synes du det er å være kommunestyrerepresentant?	32
Tabell 6.4. Mener du at det å være representant har endret seg over tid til å bli:.....	32
Tabell 6.5 Har kommunestyret interessante saker på saklista?	32
Tabell 6.6. Har kommunestyret interessante saker på saklista? (kategorisert etter partigruppering.)	Feil!
Bokmerke er ikke definert.	
Tabell 6.7. I hvilken grad mener du at du får tilstrekkelig informasjon slik at du kan være trygg på at du fatter korrekte vedtak.....	33
Tabell 6.8. Er debatt og saksbehandling reell eller er sakene egentlig avgjort på forhånd?	33
Tabell 6.9 Er det politiske arbeidet organisert slik at du får innsikt i måten kommunen yter tjenester på?	35
Tabell 6.10. Ønsker du bedre innsikt i hverdagen til kommunalt ansatte som yter tjenester til folk?.....	35
Tabell 6.11. Ønsker du bedre innsikt i hverdagen til kommunalt ansatte som arbeider med å yte tjenester til folk, fordelt etter parti.....	36
Tabell 6.12 Er kommunestyret etter ditt skjønn inndelt i eit «A-lag» og eit «B-lag»?.....	37
Tabell 6.13. Kommunestyret vedtar gjerne politiske mål for kommunen, men hvem formulerer måla? (mulig å krysse flere alternativ).....	38
Tabell 6.14. I hvilken grad mener du at du har makt som kommunestyremedlem?	39
Tabell 6.15. Mener du at du har fått nok opplæring til å mestre rollen som kommunestyremedlem?	39
Tabell 7.1. Jeg har god oversikt over staten sin rolle i min kommune	42
Tabell 7.2. Dersom du er uenig eller litt uenig så er dette på grunn av	42
Tabell 8.1. Mener du kommunestyret har delegert for mye/passende eller for lite makt til Rådmann/administrasjonen	44
Tabell 8.2. Partifordeling blant dem som mener kommunestyret har delegert for mye makt til rådmann/administrasjonen.	45
Tabell 8.3. Kjønnfordeling blant dem som mener kommunestyret har delegert for mye makt til rådmann/administrasjon.	45
Tabell 8.4. Aldersfordeling blant dem som mener kommunestyret har delegert for mye makt til rådmann/administrasjon.	46
Tabell 8.5 I hvilken grad oppfatter du at administrasjonen arbeider aktivt for å få gjennom saker på tvers av kommunestyret sitt syn?.....	46
Tabell 8.6. Partifordeling blant de som mener at administrasjonen i svært stor grad, i stor grad, eller i noen grad (kat. 4-6) arbeider aktivt for å få gjennom saker på tvers av kommunestyret sitt syn.....	47
Tabell 8.7. Hvor vanlig er det etter ditt syn at administrasjonen greier ut alternativ i kompliserte saker, f.eks. mer enn et forslag til vedtak?	48
Tabell 8.8 I hvor stor grad mener du at administrasjonen har bestemt seg på en slik måte at det er vanskelig for kommunestyret å endre på dette?	48
Tabell 8.9 Etter din mening, hender det at administrasjonen ikke gjennomfører politiske vedtak fordi de er motstander av vedtaket?	49

Tabell 8.10. Partifordeling blant de som mener at administrasjonen ikke gjennomfører politiske vedtak fordi de er motstander av vedtaket. Kategorisert etter de som har benyttet svarkategori 4-6.....	50
Tabell 8.11 I hvilken grad oppfatter du at administrasjonen etablerer allianser med politikere for å få gjennomslag for egne framlegg i kommunestyret?	51
Tabell 8.12. I hvilken grad oppfatter du at enkeltpolitikere tar initiativ til allianser med administrasjonen for å få gjennomslag for egne syn i kommunestyret?	51
Tabell 8.13. I hvilken grad prøver administrasjonen å få gjennomslag ved å påvirke politikere før sakene kommer til behandling i kommunestyret?	51
Tabell 8.14 Alt i alt, i hvilken grad er du fornøyd med administrasjonen sin tilrettelegging for at kommunestyret kan være kommunen sitt øverste organ?	Feil! Bokmerke er ikke definert.
Tabell 8.15 I hvilken grad mener du at rådmannen og administrasjonen legger til rette for at kommunestyret kan være kommunen sitt øverste organ?	52

Vedlegg 1. Følg brev til kommunestyrerepresentantene

Følgende tekst åpnet spørreskjemaet:

Undersøking blant kommunestyrerepresentantane i alle nord-trønderske kommunar.

Vi gjennomfører her ei undersøking blant dykk som folkevalde representantar i kommunane i Nord-Trøndelag. Undersøkinga har som formål å få fram dykkar syn på kommunestyra sin rolle og posisjon som kommunen sitt øvste organ. Det er gjort ei tilsvarande undersøking i Hordaland, slik at vi får høve til å samanlikne.

Det vil bli laga ein rapport som kommunestyra får til orientering.

Vi håpar de alle vil svare på denne undersøkinga, det tek ikkje mange minutt, slik at vi får eit så rett inntrykk som mogleg. Dei fleste spørsmåla er forma slik at du veljer eit svar-alternativ på skala frå 1 - 6 (rangering).

Lukke til!

Med helsing Gjermund Haga og Espen Leirset, statsvitarar ved Høgskolen i Nord-Trøndelag

Din identitet vil holdes skjult.

Vedlegg 2 Spørreundersøkelsen, digitale vedlegg

Vedlegg 2a: Svarene i hele undersøkelsen

URL: <https://webreports.questback.com/isawebrep/webreporter.aspx?auth=A9A65E043DF2330B22A5933434E66B9971454FE5&rid=3007267>

Vedlegg 2b: Undersøkelsen krysstabellert med alder:

URL: <https://webreports.questback.com/isawebrep/webreporter.aspx?auth=1748F683B1806DFF9C053E35C8D9C7DF219EDBF3&rid=3031300>

Vedlegg 2c: Undersøkelsen krysstabellert mot erfaring (antall år som kommunestyrerepresentant):

URL: <https://webreports.questback.com/isawebrep/webreporter.aspx?auth=8F06717F5AD435ED6677D2EEBB00DED78D9EC6BE&rid=3027990>

Vedlegg 2d: Undersøkelsen krysstabellert mot kjønn

URL: <https://webreports.questback.com/isawebrep/webreporter.aspx?auth=6905021D3E94992F7AE260B750CA966018E9E0A0&rid=3028100>

Vedlegg 2e: Undersøkelsen krysstabellert mot partigrupperinger:

URL: <https://webreports.questback.com/isawebrep/webreporter.aspx?auth=303D789D60F404A51B7A3A25B7007BD325C16B82&rid=3017042>