

Lokaldemokratiets rolle og fremtid

En undersøkelse av kommunestyrets rolle og posisjon i
Hardangerkommunene

Av
Ørnulf Lillestøl

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2013





**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-
/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

Forfatter(e): Ørnulf Lillestøl _____

Tittel: Lokaldemokratiets rolle og fremtid- En studie av kommunestyrets
posisjon i Hardangerkommunene

Studieprogram: _____ MPA _____

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre
Kan frigis fra: _____

Dato: 12/3 - 13

Ørnulf Lillestøl

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

1. Forord

Januar 2011 startet jeg opp studium Master of Public Administration, MPA. MPA-studiet har vært lagt opp som et samarbeid mellom Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Copenhagen Business School. MPA-studiet har som siktemål å utvikle kompetente endringsagenter for utvikling av offentlig sektor og integrerer kunnskap fra de seks fagene økonomi, statsvitenskap, organisasjon, strategi, internasjonalisering og samfunnsvitenskapelig metode. Denne avhandlingen henter sin teori særlig fra fagene statsvitenskap, organisasjon, og samfunnsvitenskapelig metode.

Etter mange år som leder i kommunal sektor, startet jeg opp i dette studiet for å øke min forståelse av de omstillingene som har funnet sted i kommunesektoren, og for å se nærmere på hvordan vilkårene for lokaldemokratiet endrer seg. Over tid mener jeg å ha sett endringer i praksis og det vil være nyttig å både kunne relatere dette til teori, og diskutere dette med andre medstudenter og forelesere. Studiet har vært meget nyttig i så måte.

Temaet for denne avhandlingen er kommunestyrets rolle. Lokaldemokratiet er satt under press av flere grunner og Kommunenes Sentralforbund og Kommunal og regionaldepartementet har også satt fokus på dette feltet. Jeg har valgt Hardangerkommunene som case her av flere grunner. De har lang tradisjon for et tett interkommunalt samarbeid, de har samarbeidet om "Monstermaster" og de er relativt små distriktskommuner med kort avstand fra innbyggerne til kommunestyrevedtak.

Jeg vil bruke muligheten her til å takke bidragsytere og diskusjonspartnere. Ideen og motivasjonen for temaet ble virkelig vekket ved et besøk på Roskilde Universitet og Professor Eva Sørensen der. Hennes forskning og tanker om lokalpolitikk, politikerrolle og samspill omkring utøvelse av kommunestyret sin myndighet, er delvis trukket inn i denne avhandlingen. Jeg har ellers fått en del råd og tips fra Harald Torsteinsen ved Høgskolen i Harstad som har forsket på tilgrensende tema i sin doktoravhandling. Ordførerne i kommunene har i litt varierende grad bidratt i en hektisk hverdag og det å svare på undersøkelser såpass tett oppunder juleferie og innspurt til årslutt er jo en utfordring i seg selv.

Jeg har valgt å arbeide med denne avhandlingen på egenhånd. For å klare det forutsetter et godt og nært samarbeid med veileder. Gjermund Haga ved Høgskolen i Nord-Trøndelag har ikke gitt opp å få meg til å akseptere at det er nødvendig å avgrense et såpass stort og bredt tema, og med sitt svært store engasjement i selve forskningsfeltet klart å holde oppe motivasjonen i motbakkene underveis.

Takker også arbeidsgiver Masfjorden kommune for tilrettelegging og tilpasning av ferie og permisjon for forskning, lesing og skriving.

Masfjorden, 12. mars 2013

Abstract

Over the last years we have seen great changes in public sector in Norway. A strong emphasis on New Public Management has dominated reforms in the local government. The result has been an increased focus on the responsibility of service delivery among the municipalities, while local democracy in forms of contact between politicians and inhabitants, and a local government that has power and control has been offered less attention. The role of the politicians and the municipality has changed and has lost power and control.

The main subject in this thesis is to conduct a survey amongst council representatives in a region in west of Norway. Hardangerregionen with 7 municipalities and approximately 23000 residents all have 139 politicians together in their separate councils. The region is up to a challenge due to a reduction in number of residents over many years, increasing number of elder in the population and a difficult cooperation with central government concerning development of electrical power through the beautiful scenery. Nevertheless we can discover mobilisation, cooperation and development in the same region.

The main question I am trying to answer is the following: What is the role and position of the local communities? Is there a growing lack of political power in local government?

In my analysis I have used political science theories along with theories of use of power. I also refer to empirical studies of similar kind in the municipal sector both from domestic and european research and white Papers and public reports.

I have used a quantitative methodological approach. 33 questions in enquete by e-mail to all 139 members of local governments i 7 municipalities. I have received answers from 87 respondents a 63 % rate.

The analysis conducted on the basis of answers and the applied theory indicates that the council representatives on the general questions about power related to the local administration as well as the central government, is answering in a positive way. They are satisfied with the current situation. On the other hand they are much more negative and divided on the more specific questions. A proportion expresses the central government is not supporting the municipalities in their effort to develop their own future. The state is micromanaging and not giving the local communities the freedom they need to take charge. Half of the respondents also tells that the relation with the state is confusing and complex. A proportion also tells that the administration have too much power compared with the politicians. The head officer and administration forms the premises and governs in reality what decisions that should be implemented. Many answers also deals with the frustration concerning the change of roles the local politicians is experiencing. In spite of this most of the respondents are positive about recruiting new politicians. They are optimistic concerning the future of local democracy.

Innhold

1.1	Innledende kommentarer	9
1.2	Emne – kommunestyret og lokaldemokrati	9
1.3.	Formål – en empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret	11
1.4.	Problemformulering – Forskningsspørsmål	15
1.5.	Mitt ståsted – ontologi og epistemologi.....	16
1.6.	Begrepsapparat - noen sentrale definisjoner	17
1.7.	Teori – hovedtrekk.....	19
1.7.1.	Teoretisk tilnærming.....	19
1.7.2.	Valg av teori for besvaring av forskningsspørsmålene.....	20
1.8.	Undersøkelsen – valg av metode	21
1.9.	Empiri – valg av Hardangerkommunene	21
1.10.	Oppbygning av avhandlingen	22
2.	Hardangerkommunene (case-presentasjon).....	22
2.1.	Innledende kommentarer	22
2.2.	Kjennetegn ved kommunene (demografi)	23
2.3.	Interkommunalt samarbeid	24
2.4.	Kjennetegn for relasjon til staten	25
2.4.1.	”Monsternmaster”	25
2.4.2	Infrastruktur og samferdselsprosjekt.....	25
2.4.3	Kontroll og tilsyn	25
2.4.4	Andre spesielle tema eller prosjekt i samarbeid med staten	26
2.5	Kjennetegn for relasjon til rådmannen og administrasjonen	26
2.5.1	Administrativ organisering	26
2.5.2	Delegeringssystem – omfang og rapportering	27
2.5.3”	Hvem er rådmannen” – administrativ representasjon i politiske utvalg	28
2.6	Kjennetegn for politikk, politiske roller og kommunestyrenes fungering	29
2.6.1	Politisk organisering	29
2.6.2	Saksbehandlingsprosessen	30
2.6.3 ”	Ombudsorgan” eller ombudsarenaer ?.....	30
3.	Makt og lokaldemokrati (teori).....	31
3.1.	Innledende kommentarer	31
3.1.1	Operasjonaliseringer og spørsmål om makt.....	31
3.1.2	NPM som generell føring.....	33
3.2.	Forskningsspørsmål nr 1 – Kommunestyret og maktfordeling med staten	35
3.2.1	Utredninger og stortingsmeldinger	36
3.2.2.	Kommunestruktur	37

3.3.	Forskningsspørsmål nr 2 – Kommunestyret og maktfordeling med administrasjonen ...	37
3.3.2.	Direkte og indirekte makt	41
3.3.3.	Bevissthetskontrollerende makt ?	45
3.4	Forskningsspørsmål nr 3 - Teori om politiske roller og kommunestyrets fungering	47
3.4.1	Politisk organisering	47
3.4.2.	Politikerrollen	49
4.	Gjennomføring av undersøkelsen (metode).....	52
4.1.	Innledende kommentarer	52
4.2.1	Individualisme eller holisme ?	54
4.2.2	Metodevalg - Kvalitativ eller kvantitativ	56
4.2.3.	Kvantitativ metode.....	56
4.2.4.	Kvalitativ metode.....	57
4.2.5	Generalisering	58
4.3.	Datagrunnlag.....	59
4.3.1.	Spørreundersøkelse – questback.....	59
4.3.2	Dokumentstudier – delegeringsreglement	60
4.4.	Praktisk gjennomføring av forskningsprosessen	61
4.4.1.	Forberedende fase	61
4.4.2	Gjennomføring av undersøkelsen	62
4.4.3.	Tolking og fremstilling av svar.....	63
-	gjennom veiledning og utsjekk av andre forskere	64
-	mange spørsmål for å belyse komplekse fenomener	64
-	kombinere metoder	64
-	bruke pilotundersøkelser	64
-	kontroll mot andre undersøkelser og teori	64
5.	Generelle svar (analyse).....	65
5.1	Generelle svar – gjennomgående spørsmål.....	65
5.2	Kjønn.....	66
5.3	Alder	66
5.4	Tilsatt i kommune	66
5.5	Parti 67	
5.6	Erfaring	67
6.	Kommunestyret og forhold til staten (analyse 1).....	67
6.1.	Innledende kommentarer	67
6.2.	Hovedfunn – og analyse.....	68
6.2.2.	Oppfatning av kommunestyrets makt i forhold til staten - frihet og detaljstyring.....	69
6.2.3.	Hvem svarer hva ? Har erfaring, kjønn, alder noen betydning?	70

6.2.4.	Sammenholdt med annen forskning.....	71
6.3	Oppsummering.....	72
7	Kommunestyret og samspill med rådmannen (Analyse 2).....	73
7.1	Innledende kommentarer	73
7.2.	Analyse	73
7.2.1.	Administrasjonen som tilrettelegger	73
7.2.2.	Direkte makt.....	75
7.2.3	Allianse og samspill med politisk elite ?	77
7.2.4.	Indirekte makt	78
7.3.	Maktfordeling	81
7.3.1.	Delegering og kobling til delegeringsreglement.....	82
7.3.2	Delegeringsreglement/reglement for kommunestyret.....	82
7.3.3	Administrativ organisering og makt	84
7.3.4.	Opplevd makt.....	85
7.3.5	Hvem svarer hva - kjønn, alder osv betydning ?	85
7.3.6	Bevissthetskontrollerende makt ?	85
7.4	Oppsummering.....	87
8	Politiske roller og kommunestyrets fungering (Analyse 3).....	88
8.1	Innledende kommentarer	88
8.2.	Analyse	88
8.2.1.	Politikerne sin rolle - styring eller ombud ?.....	88
8.2.2.	Kontakt med innbyggerne ?.....	89
8.2.3.	Makt og delegering	91
8.2.4.	Forandringer i maktrelasjon.....	92
8.2.5.	Rekruttering	93
8.2.6.	Kommunestyrets framtid ?.....	94
8.3.	"Kryssanalyser"-	94
8.3.1	Partitilhørighet	94
8.3.2	Rolle og syn på makt i kommunestyret.....	95
8.3.3	Tilsatt i kommunen	96
9	Konklusjoner, refleksjoner og implikasjoner.....	97
9.1	Hovedkonklusjoner	97
9.1.1	Generelle og spesielle kommentarer fra respondentene	100
9.1.2	På hvilke områder er representantene mest usikre - vet ikke svar	100
9.2	Er kommunestyret kommunens øverste organ ?.....	101
9.3	Er lokaldemokratiet i forvitring ?	101
9.4	Refleksjoner omkring forskningsprosessen	101

9.5	Hva kan resultatene brukes til ?	103
9.5.2	Implikasjoner for videre forskning	104

1 Innledning

1.1 Innledende kommentarer.

Jeg har valgt å strukturere dette innledningskapittelet slik Lotte Rienecker (2010) anbefaler¹. I dette innledningskapittelet vil jeg først omtale emnet og se på bakgrunnen for ønsket om å studere lokaldemokrati og kommunestyret sin fungering. Det Rienecker omtaler som ”probleminkredsning” (ibid s. 33) Jeg vil omtale formålet med denne undersøkelsen og hvilken avgrenset problemformulering og tilhørende forskningsspørsmål jeg har valgt å se nærmere på. Deretter omtaler jeg noen sentrale begreper i avhandlingen, og hvilke perspektiver jeg ønsker å skrive ut fra. I de påfølgende tre underkapitler begrunnes valg av teori, valg av metode og valg av case-kommune med utgangspunkt i forskningsspørsmålene. Til slutt redegjør jeg for oppbyggingen av resten av avhandlingen.

1.2 Emne – kommunestyret og lokaldemokrati

Kommunelovens fokus på lokaldemokrati

Gjeldende kommunelov er i år 20 år gammel etter at den trådte i kraft. ”Formålet med loven 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.” (Lovens §1 om formål)

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. Jakobsen (2009) skisserer 4 hovedperspektiver på kommunal sektor;

(1) **Territorium.** Temaet setter fokus på spørsmål som kommunestørrelse i areal, innbyggertall, ramme for sosial samhandling, identitetskaping. Når jeg har valgt å studere relativt små kommuner er det interessant å se at forskning ikke er entydig på at identitet og tilknytning til kommunen er sterkere i små kommuner enn i større. Tilknytning er i langt større grad avhengig av hvor lenge en har bodd i kommunen og i hvor stor grad kommunen er ”åpen” ift pendling og til og utflytting. (Jakobsen 2009, Kjær, 2007) Verdien i dette perspektivet er ”funksjonalitet”. (Jakobsen 2009). Spesielt siden 2006 er det foretatt en rekke utredninger som tar sikte på å

¹ Rienecker anbefaler å omtale oppgavens ”hva, hvorfor og hvordan” i innledningskapittelet (s. 33). Dette vil innebære at kapittelet i denne avhandlingen blir litt mer omfattende enn vanligvis anbefalt.

vurdere og skape debatt om funksjonelle kommunegrenser i Hardangerregionen. Dette har også blitt forsterket ved bygging av Hardangerbro. (Asplan analyse 2006, Norconsult 2010)

(2) **Tenesteyting.** Temaet setter fokus på produksjon og tildeling av tenester, i stor grad individuelle tenester. I dette perspektivet er spørsmål om organisering, delegering, makt til prioritering, politisk og/eller administrativ styring sentrale. Kommuneloven fokuserer i stor grad på å klargjøre dette perspektivet. Trygstad (2004) framhever at kommuneloven også på mange måter åpner døren for New Public Management, NPM. Kommuneloven understreket rådmannens rett til å lede og ga større råderett over interne organisatoriske forhold. Betydelig makt ble slik omfordelt fra det politiske til det administrative nivået (Ibid.). Rådmannen og den administrative toppledelsen kunne dermed også lettere implementere idealer om desentralisering og delegering, avhierarkisering, helhetlig ledelse, effektivitet og kvalitet, og mål- og resultatstyring. 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. Verdien i dette perspektivet er effektivitet.

(3) **Politisk arena.** Dette perspektivet er et av hovedtemaene i denne avhandlingen. Kommuneloven har i sin "brytning" mot NPM åpnet for en dreining fra lokaldemokrativerdier og autonomi over mot effektivitet. Dette ser vi ved at antallet aktive politikere ble til dels kraftig redusert etter at gjeldende kommunelov trådte i kraft, at saksbehandlingstiden ble redusert og at saker og saksområder ble delegert. Perspektivet omhandler også representativitet, er medlemmene i kommunestyrene som "gjennomsnittet" i folket? Undersøkelser foretatt om bakgrunn til folkevalgte viser at kvinner er underrepresentert, andelen med høyere utdanning er høyere enn i befolkningen ellers 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.

Temaet omhandler også forholdet politikk- administrasjon. Perspektivet har demokrati som førende verdi.

(4) **Enhetstat.** 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 hva 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 tjenesteproducent og forvaltningsmyndighet. Jakobsen (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 Jakobsen som "autonomi". (ibid)

1.3. Formål – en empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret

Kommunestyret sitt lovmessige fundament 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)

Juridisk er det da klart at kommunestyret er det øverste organet og har "all makt" i utgangspunktet. Underveis i denne avhandlingen vil en del begrensninger drøftes i teoridelen. Begrensninger knyttet til forholdet til administrasjonen, til staten og forhold som ligger i kommunestyret selv. Jeg omtaler her innledningsvis noen moment som danner grunnlag og gir premisser for kommunestyrets mulighet for maktutøvelse.

- Kommunene under økende krysspress

Det vil være riktig å si at alle kommuner har et sterkt fokus på tjenesteproduksjon. Utøvelse av demokrati og demokratisk styring får derimot varierende oppmerksomhet og blir ivarettatt i ulik grad. Et viktig utviklingstrekk som kan være med å forklare dette bildet er at staten har ønsket å gi brukerne flere lovfestede rettigheter, og økt brukermakt. Brukerdemokratiet kan dermed sies å ha blitt styrket til fordel for den helhetlige representative styringen gjennom folkevalgkanalen. Borgeren er i større grad blitt til en bruker med en institusjonell rolle overfor det offentlige (NOU 2003:19): Brukeren er satt i en posisjon der hun eller han kan bidra til å påvirke innhold, kvalitet og omfang av kommunens tjenestetilbud. Videre har omfanget av statlig styring av kommunesektoren økt. Denne oppfatningen deles av "de styrende" (Fimreite 2005) og "de styrte" (Jacobsen 2003). Kommuneloven skulle sikre kommunene frihet til å velge organisering og kommunene har tatt friheten i bruk ved å velge ulike organisasjonsformer. Men den sektororganiserte stat har reagert med økende reguleringsiver

overfor en kommunesektor som i stadig mindre grad har valgt en organisering som speiler særlovgivningen og statens egen sektororganisering (Fimreite 2005).

- Implementering av ideer fra privat sektor (NPM)

Utviklingen har gått i retning av en dekonstruksjon eller omlegging av det kommunale byråkratiet med utstrakt desentralisering og et ideal om folkevalgte som mål- og rammestyrer mer enn ombudsmenn. Med kommuneloven av 1993 ble det trukket et klart skille mellom politikk og administrasjon. "Timeglassmodellen" ble idealet der rådmann og ordfører ble dyrket som det eneste kontaktpunktet mellom politikk og administrasjon.

Gjennom den nye kommuneloven har man dermed både lagt vekt på å lage et rammeverk som er egnet til *"å sikre at det er dei folkevalde som har den overordna styringa i kommunar og fylkeskommunar"* (Aarsæther og Vabo 2002, s. 11), samtidig som en rasjonell og effektiv arbeidsfordeling og styring er tilstrebet. Jæger (2003) stiller imidlertid et betimelig spørsmål når han, med bakgrunn i erfaringer i Danmark, spør om det ikke er slik at vi nå i realiteten har sett 20 år med sammenhengende administrativ modernisering, men uten at en mer nyansert og tilsvarende modernisert politikerrolle er blitt utviklet.

Mye tyder på at vi har fått en utvikling mot økt demokratisk underskudd der mange av politikerne i norske kommunestyre opplever at politiske beslutninger reelt sett etter hvert fattes utenfor deres rekkevidde i departement, hos fylkesmannen eller i ulike tilsyn. (st.mld nr 12 (2011-2012))

- Governance

Gjennom utstrakt desentralisering og autonomisering, oppretting av nettverk som for eksempel interkommunalt samarbeid, samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner, samarbeid mellom kommunen og næringslivet og nye partnerskap mellom stat og kommune i NAV og samhandlingsreform, flyttes mer og mer av politikken ut fra de tradisjonelle politiske institusjonene. Aars, Fimreite og Homme (2003) omtaler dette som en fragmentering av lokaldemokratiet. Forsøket på å styre disse politiske prosessene, som altså i varierende grad kan befinne seg utenfor de representative, demokratiske institusjoners rekkevidde, omtales gjerne med begrepet 'governance', eller 'nettverksstyring' på norsk. 'Governance' ser dermed samfunnsstyring mer som en prosess som ikke har sitt utspring i eller kontrolleres av en bestemt institusjon (Sørensen 2003a).

Utviklingen går i følge Sørensen (2002 og 2009) i retning av at vi får dannelse av flere og flere nettverk som også i stor grad kan sies å ta form av 'selvstyrende nettverk'. Sand (2004) framhever nettopp at denne endringen har sammenheng med at betingelsene for hvordan kommunene kan fungere og ledes er vesentlig endret. Dette har ikke bare sammenheng med den omfattende desentralisering og autonomisering av offentlige organisasjoner som har funnet sted. Det henger ikke minst sammen med en omfattende differensiering av hele samfunnet. Vi

har fått et polysentrisk samfunn der økt differensiering og kompleksitet setter betydelige grenser for hva vi kan oppnå gjennom hierarkisk, representativ styring ('government'). Her stilles det med andre ord grunnleggende spørsmålstegn ved om *"effektiv styring kan udøves fra et altdominerende magtens centrum"* (Sørensen 2003a, s. 6). Dermed utfordres måten vi tenker politikerrollen og de tradisjonelle institusjonene innenfor det representative lokaldemokratiet. En viktig utfordring blir dermed å finne balansen mellom nye former for overordnet politisk styring av nettverkene og tradisjonell hierarkisk representativ styring. En annen viktig utfordring blir å utvikle en tjenlig politikerrolle og et fruktbart samspill mellom politikere, administrasjon og samarbeidspartnere/innbyggere i vid forstand med utgangspunkt i de mange ulike nettverkene.

Governance perspektivet vil ikke bli særlig berørt i denne avhandlingen. Det er et svært spennende perspektiv, men det blir for omfattende og ambisiøst å drøfte videre innenfor rammen av en masteravhandling her. Et viktig spørsmål som blir tatt med videre er hvordan denne utviklingen påvirker lokalpolitikeres oppfatning av egen rolle og ikke minst motivasjon og engasjement i småkommuner med kort avstand mellom de som i prinsippet skal styre og de styrte (befolkningen).

Valg av tilnærming

Formålet med avhandlingen er å belyse ved teori, empiri og analyse hvordan kommunestyrets rolle og posisjon faktisk oppleves å være sett fra kommunestyrerepresentanters ståsted. Noen studier er gjennomført med lignende formål men med ulik innfallsvinkel som Dag Ingvar Jakobsen i sin doktoravhandling *"Politikk og administrasjon på lokalt nivå – Den lokale administrasjonens politiske makt"* fra 2007. Jacobsen har her fokus på forholdet mellom politikk og administrasjon i en del sørlandskommuner og stiller spørsmålet; "Hvor mektig er administrasjonen..". Søkelyset blir her rettet mot å finne ut hvor omfattende administrasjonens makt egentlig er. Harald Torsteinsen sin doktoravhandling *"Resultatenhetsmodellen i kommunal tenesteproduksjon, instrument, symbol eller maktmiddel"* fra 2007 belyser effekter av valg av organisering. Hvordan påvirker organsiering av administrasjonen maktforhold i kommunal sektor? Det er også gjennomført en rekke undersøkelser der innbyggerne blir spurt om lokaldemokrati og kommunestyrets rolle. Nevner her et nyere forskningsprosjekt av Baldersheim, Pettersen og Rose (2011) som de kaller "Den krevende borger, utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene". De stiller her et utvalg spørsmål om tilfredshet med, og tillit til lokalpolitikere.

	1996	2008
Svært liten tillit	2.0	2.0
Liten tillit	8.2	11.9
Noe tillit	57.9	53.9
Stor tillit	29.0	30.5
Svært stor tillit	2.9	1.7
Sum	100	100
N=	2859	1716

Tabell 1. Befolkningens tillit til kommunestyret i 1996 og 2008. (Tabellen er hentet fra Baldersheim, Pettersen og Rose 2011:85)

Rapporten og undersøkelsene er interessante fordi de ”speiler” innbyggernes (borgernes) meninger om lokalpolitikken og kommunestyret sin makt. Det fremgår ellers av rapporten at innbyggerne prioriterer god tenesteproduksjon som langt viktigere enn å sikre lokaldemokrati. Jeg nevner her også rapporten ”Hvordan fungerer lokaldemokratiet” som er et samarbeidsprosjekt mellom Kommunenes Sentralforbund og Kommunal og regionaldepartementet fra 2010. Innbyggernes og lokalpolitikernes syn på en del spørsmål blir her sammenlignet. Variablene er pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet. Gjennomgående er politikerne mer positiv til egen pålitelighet og ansvarlighet sammenlignet med innbyggerne. Innbyggerne er fornøyd med effektiviteten i tjenesteproduksjon og mindre fornøyd med ”borgernært styre” dvs mulighet til påvirkning. Det er interessant å se at politikerne mener at de lytter mer til innbyggernes meninger enn det innbyggerne selv mener. Samarbeidet mellom KS og KRD har resultert i etablering av en egen database som ligger på www.bedrekommune.no

I min tilnærming ønsker jeg 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 administrasjon er organisert gir forutsetninger for administrativ og derved politisk styring og innbyggerne sin tillit vil gi politikere muligheter til å utøve sin rolle. Sikreste data omkring kommunestyrets sin rolle vil fremkomme ved å spørre medlemmene i kommunestyret direkte.

Dette vil være et gjennomgående prinsipp i hele denne oppgaven, noe som jeg her omtaler i utforming av problemformulering og konkrete forsknings spørsmål.

1.4. Problemformulering – Forsknings spørsmål

Operasjonalisering

Utgangspunkt for undersøkelsen er intensjonsparagrafen i kommuneloven. Splitter vi denne opp ser vi at det her er omtalt noen virkemiddel for å sikre lokaldemokrati.

”§ 1. Lovens formål.

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)

Første del av intensjonsparagrafen dreier seg om kommunestyret sin egen fungering. Her omtalt som kommunalt folkestyre.

Andre del omhandler forvaltning av interesser innenfor rammen av det nasjonale fellesskapet. Fokus her vil være hvordan kommunestyret klarer på en effektiv og rasjonell måte å samarbeide med statlige felleskapsinteresser.

Tredje del omhandler ”... en tillitskapende forvaltning”. I min operasjonalisering vil dette være spørsmålet om hvordan kommunestyret samarbeider med administrasjonen.

Utleddet av kommunelovens formål har jeg da formulert tre forsknings spørsmål;

Forsknings spørsmål:

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

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

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

Samlet sett vil forskningsspørsmålene gi svar på problemformuleringen:

Fyller kommunestyret i Hardangerkommunene funksjonen som styrende organ i samsvar med Kommuneloven?

1.5. Mitt ståsted – ontologi og epistemologi

Ontologi

Begrepet ontologi kan defineres som ".. læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut" (Jakobsen 2005:24). Marsh et al (2002) omtaler ontologi som "a skin and not a sweater" dvs noe som vi har med oss i alle undersøkelser og som ikke kan skiftes ut eller tas av.

Jeg selv har mange års erfaring som leder i en mindre kommune. Jeg har sett (etter min oppfatning) endringer i det politiske miljø. Dette vil påvirke mitt syn på hvordan verden ser ut eller ontologien tilknyttet studien og som jeg har prøvd å drøfte i teorikapittelet over. Min erfaring tilsier at jeg oppfatter lokalpolitikere som mennesker som ønsker å påvirke og derved ønsker å være del av et myndig organ - et kommunestyre, for å gjøre en forskjell. Den tid og ressurs medlemmene bruker er ikke en tid som en bruker på seg selv, men en innsats for lokalsamfunnet og utvikling av egen kommune. Eva Sørensen (2011) gjennomførte en undersøkelse blant kommunestyremedlemmer i Danmark og finner at medlemmene sin motivasjon og syn på mulighet for å påvirke er sterkt dalende fra før nytt kommunestyre er konstituert og de første møtene til mot slutten av kommunestyreperioden. Tidspunkt for når en slik undersøkelse blir gjennomført kan også ha en betydning. I mitt tilfelle vil undersøkelsen bli gjennomført rundt midten av valgperioden.

Nyeng omtaler også en ontologisk diskusjon knyttet til om vi da oppfatter (bedriften) kommunestyret som en enhet som noe annet enn summen av enkeltmedlemmene ? (Nyeng 2003). I denne undersøkelsen henter jeg empiri ved å stille enkeltrepresentanter spørsmål. Jeg oppfatter dette som spennende fordi enkeltrepresentanter formelt sett ikke har makt enkeltvis men som representant av et kollektivt organ. Dette fordi lovgrunnlaget og funksjonen til kommunestyret er kollektivt i sitt grunnlag. Det er kollektivet som har makt og ikke den enkelte representant. Jeg vil komme tilbake til temaet i metodekapittelet, men understreker her at dette innebærer at de som svarer på spørsmålene ikke faktisk befinner seg i den maktposisjon som spørsmålene retter seg mot.

Epistemologi

En annen grunnleggende betraktning er knyttet til begrepet epistemologi. *What we can know about the world and how we can know it* (Marsh et al 2002:19) eller som Jakobsen omtaler det som "læren om kunnskap" (Jakobsen 2005:26). En innfallsvinkel i denne betraktningen er kalt positivisme. Positivistene har som utgangspunkt at ;

- Det finnes en objektiv verden utenfor oss selv
- Denne objektive verden kan betraktes på en objektiv måte
- Vi kan opparbeid oss en samlet kunnskap om denne objektive verden

(Jakobsen 2005)

Den andre innfallsvinkelen er knyttet til det som ofte blir kalt "realisme". Denne retningen predikerer i større grad en oppfatning av at det ikke er mulig å observere en objektiv verden fordi vi studerer mennesker i bevegelse og i samspill. (Marsh et al (2002). Retningen er også ofte kalt fortolkningsbaserte og/eller hermeneutiske (Jakobsen 2010).

Åpenhet omkring forskerens egen posisjon i forhold til disse begrepene er viktig. Ikke fordi det finnes rette og gale innfallsvinkler men fordi refleksjonen gir undersøkelsen et ståsted, det gir retning for design og metodevalg det indikerer et ønske om kvalitet og gyldighet.

Mitt utgangspunkt tenderer mot et hermeneutisk grunnsyn. Som leseren av dette kapittelet vil se, er resultatene av metodevalg, behandling av data og presentasjon preget av dette synet. Som nevnt over fra Sørensen sin studie (2011) vil svært mange faktorer kunne påvirke svar og resultat av en undersøkelse. Dette vil være faktorer som er vanskelig og ikke mulig å "isolere" for derved å gjøre verden objektiv. Eksempler kan være måten jeg som forsker fremstår, hvordan spørsmål er utformet, hvor lenge siden sist kommunestyremøte, er det store og krevende saker på gang (eksempelvis "mastesak"), fungerer kommunestyret konstruktivt som kollektivt organ, hvordan opplever en personlig samarbeidet med rådmannen ?

1.6. Begrepsapparat - noen sentrale definisjoner

Staten

I denne avhandlingen brukes begrepet staten som en samlebetegnelse på det statlige politiske og administrative styringsnivå. Begrepet er brukt i et maktperspektiv og vil bli ytterligere omtalt seinere når jeg omtaler relasjonen mellom staten og kommunene. Max Weber definerer "stat" som "en enhet som har monopol på legitim bruk av fysisk makt», og i denne sammenheng definerer Weber makt som " «Evnen til å få gjennomslag for sin vilje, også der man møter motstand" (Weber 2000). Staten blir da den statlige enhet ofte representert ved

departement, direktorat, fylkesmannsembete som har legitim makt dvs lovgrunnlag til å overstyre og overprøve kommunestyret.

Lokaldemokrati – kommunestyre

Begrepet lokaldemokrati er også en samlebetegnelse som vi kan ha ulike tilnærminger til. En historisk formell tilnærming er å se på utviklingen fra de såkalte "formannskapslovene" ble vedtatt i 1837. Av mange regnet som oppstart og grunnlaget for lokaldemokrati med valg og lokal representativt folkestyre. Vi markerte 175 års jubileum for lokaldemokratiet i 2012 samtidig som vi markerte 20 år fra kommuneloven ble vedtatt. Etter kommuneloven er kommunestyret lokaldemokratiets øverste organ. Litt interressant i vår sammenheng er at før 1837 var det i stor grad embetsmennene som styrte lokalt, med usystematiske statlige inngrep lokalt. Formannskapslovene, en for by og en for land, slo fast de lokale folkevalgte organers legitime grunnlag for styring. (NOU , 1997:8)- I denne avhandlingen brukes begrepene lokaldemokrati, kommunestyre, kommunale politiske organ som betegnelse på lokalt folkestyre.

Administrasjon – byråkrati

Også begrepene byråkrati og administrasjon har historiske grunnlag. Store norske leksikon definerer *byråkrati ..* "- administrasjonsform. Administrasjonsform kjennetegnet ved at beslutningsmyndigheten er hierarkisk ordnet og at de sakene som behandles, er entydig inndelt i myndighetsområder. " ...og videre ..."*Byråkratiet som organisasjonsform er blitt møtt med kritikk, bl.a. hevdes det at byråkratiet er for lite smidig og effektivt, eller at formell autoritet ikke nødvendigvis fører til riktige beslutninger.*" (<http://snl.no/byr%C3%A5krati>)

I denne avhandlingen brukes nok begrepene byråkrati og administrasjon begge om kommunalforvaltningen. Jeg kommer seinere i teorikapittelet inn på Weber sine betraktninger om skille mellom byråkrati og demokrati. Administrasjon og byråkrati kjennetegnes ved at det her er ansatt personer som i kraft av en stilling utøver makt og påvirkning internt overfor andre tilsatte eller eksternt overfor innbyggere direkte. Begrepene bruker jeg for kommunal forvaltning. I de tilfeller jeg omtaler statsforvaltningen bruker jeg begreper som departement, fylkesmann, direktorat.

NPM

Er en forkortelse for New public management. NPM er ofte omtalt som en reform som ikke har et konkret mål og som heller ikke har et senter i den forstand at noe offentlig organ – politisk eller administrativt har bestemt at reformen skal startes opp over en gitt periode. Det er derfor vanskelig å si akkurat når reformen startet. En "definisjonsretning" følger av omtale av det vi skal unngå i det offentlige. Et "introvert" byråkrati som er mest opptatt av seg selv, interne

rutiner, egne avansementsmuligheter og å overholde instruksjoner. En annen retning er mer positiv med fokus på hva vi skal utvikle oss til å bli. Måling av effekt for innbyggerne, måling av effektivitet i forbruk, minst mulig administrasjon for å sikre rettsikkerhet og likebehandling og tjenesteproduksjon, åpenhet mot markedet, konkurranseutsetting osv. (Politt & Bouckaert 2004, Busch et al 2005). Sentralt er også de endringer i ledelse i offentlig sektor som NPM - tenkningen medfører direkte og mer indirekte. Det forventes at ledere i offentlig sektor er i stand til å skape energi internt² samtidig som noen hevder at NPM nettopp var bakgrunn for at administrasjonsjefen eller rådmannen sin rolle ble gitt stor myndighet i gjeldende kommunelov i 1992. (Baldersheim et al 2000:39) Noen elementer av NPM reformutviklingen er spesielt sentral i denne avhandlingen. De blir tatt opp i teori og analysedelene og også litt nærmere allerede i neste kapittel.

1.7. Teori – hovedtrekk

1.7.1. Teoretisk tilnærming

Hvilke teoretiske tilnærminger kan ha relevans for valgt problemformulering, de tre forskningsspørsmålene og de tre perspektivene? Valg av teori vil ikke være opplagt. Christensen et al (2004) framhever at *”det er ingen generell enighet om hvilken teori eller kjerne av konkurrerende teorier som er mest relevant for studiet av offentlige organisasjoner”* (s. 25). Offentlig sektor har et komplekst mønster *”og kan vanskelig forstås ved hjelp av en teoretisk tilnærming som starter fra et enkelt sett av universelle forutsetninger om aktører, organisasjoner og endring”* (Ibid., s. 26). Samtidig påpeker Olsen (2004) at mye av reformtenkningen og utvikling i offentlig sektor kan kritiseres for å ha oversett nettopp dette: *”One assume that a single set of principles for organizing public administration is functionally and normatively superior...”* (Olsen 2004, s. 70). Kritikken mot den weberianske byråkratimodellen, og argumentasjonen for NPM- og governanceinspirerte reformer har i følge Olsen vært for universelt formulert og ikke tatt hensyn til *”...context dependent purposes, values, interest, capabilities and institutional traditions”* (Ibid. s. 72). I jakten på relevante teoretiske tilnærminger skal jeg forøke å ta hensyn til denne advarselen ved å åpne opp for flere ulike teorier.

Som generelt bakteppe til denne avhandlingen ligger utviklingen i offentlig sektor i stor grad relatert til det vi kaller NPM (New public management). Denne utviklingen startet litt før gjeldende kommunelov ble iverksatt og har fulgt parallelt, forsterket noen sider og tonet ned andre sider av intensjonene bak loven. Jeg kommer underveis til å vie NPM tematikken oppmerksomhet fordi den gir en grunnleggende forståelse av de prosessene som utvikler seg i samspill mellom administrasjon og kommunestyre, mellom stat og kommune og for hvordan kommunestyret selv oppfatter sin rolle. Jeg kunne nok også tatt inn mer av både de

² Christensen og Jensen. Definerer ledelse som *”.. løbende afdækning, udnyttelse og udvikling af råderum til at bevæge den organisatoriske enhed i ønsket retning”*. Christensen & Jensen, 2009

verdimessige perspektivene og de institusjonelle for å synliggjøre spenningsfeltene og utfordringene kommunestyrerepresentantene befinner seg i, men på grunn av plass og omfang her er dette avgrenset. Viser til eksempelvis Kjell Arne Røvik sin bok ”Trender og translasjoner – Ideer som former det 21. århundrets organisasjon” (2009) for de som vil gå videre inn i disse sidene.

1.7.2. Valg av teori for besvaring av forskningsspørsmålene

Forhold til staten

Det første forskningsspørsmålet er knyttet til kommunestyrets posisjon i forhold til staten. Tidlig i 2012 la Kommunal og regionaldepartementet frem stortingsmelding 12 (2011-2012) ”Stat og kommune- styring og samspel”. Meldingen belyser ulike sider av forskningsspørsmålet i denne avhandlingen. Den gir også et bilde av teoritilfanget for å belyse forholdet mellom stat og kommune. Jeg bruker ellers noen kilder og forfattere som har utmerket seg med spesiell interesse for temaet som Tom Christensen et al (2007,2009), Fimreite et al (2003, 2004), Baldersheim et al (2000). Jeg bruker også maktutredningen som allerede i 2003 tydelig omtalte bekymring for lokaldemokratiets rolle i forhold til staten. (NOU 2003:19)

Forhold til administrasjonen

Som nevnt over er det slik at jeg har funnet relativt begrenset tilfang av teori knyttet til forholdet mellom administrasjon og kommunestyre/folkevalgte. To doktoravhandlinger (Jakobsen 2007, Torsteinsen 2006) omhandler tema med litt forskjellig innfallsvinkel. Noen bidrag er det på spørsmål om administrativ organisering og konsekvenser for lokaldemokrati, eller hvordan lokaldemokratiet påvirkes av endringer i organisering. Vi finner bidrag fra Baldersheim (1995), Bukve (2001) blant flere andre. Det er likevel slik at de fleste bidrag fokuserer på effektivitetsperspektivet mer enn demokratiteori og der politiske prosesser får skinn av å i utgangspunktet være ”ineffektive” og trenger analyseres og endres for å samsvare med effektiviseringsprosesser som foreslås og evalueres i den administrative organisasjonen.

Noen bidrag finner jeg også som omtaler maktforholdene mellom administrasjon og politikk. Jakobsen (2007 og 2009) omtaler dette perspektivet. I tillegg bruker jeg Christensen og Jensen sin bok ”Kontrol i det stille” (2009). Det er også produsert forskning og teori på administrativ og politisk organisering som NIBR rapport om kommunal organisering (NIBR-Rapport 2012:21). Rapporten gir en god oversikt over status for organisering både av det politiske og administrative apparat uten at det analyseres hvordan ulike former samspiller og hvordan ulik administrativ organisering eventuelt påvirker kommunestyret sin rolle.

Kommunestyrets fungering

Det tredje forskningsspørsmålet er knyttet til kommunestyrets egen fungering. Hvordan kommunestyrerepresentantene opplever at kommunestyret fungerer på grunnlag av egne forventninger. Jeg henter her teoribidrag for å forstå og beskrive opplevelsene rundt politiske prosesser. Heywood (2007) for å belyse de mer teoretiske og bidrag fra Brunsson (2006) og Christensen et al (2009) for å belyse de mer "faktisk" mulige prosessene. Også her er det produsert noen rapporter og teori om kommunestyrepolitikerens opplevelse av egen rolle og muligheter til å utøve egen rolle. Spesielt interessant er her undersøkelse foretatt av Aars og Offerdal i 2012 der kommunestyrerepresentanter sin svar blir sammenlignet i 14 europeiske land. (Aars et. al. 2012). NIBR er også forskningsorgan som står bak Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. (NIBR rapport 2012:21) Departementet samler her forskning omkring hvordan kommunene politisk og administrativt organiseres og hvordan dette er utviklet fra 1991 til 2012.

1.8. Undersøkelsen – valg av metode

Dette tema vil bli mer utførlig omtalt i kapittel 4. Jeg har valgt å bruke kvantitativ metode med spørreundersøkelse utformet i Questback. Denne er sendt til 137 kommunestyrerepresentanter i Hardangerkommunene.

Formålet med min undersøkelse er altså å danne en nyansert forståelse av kommunestyret sin egen oppfatning av seg selv som kommunen sitt øverste organ. Hvordan er "funksjonsvilkårene" for et kommunestyre i samhandling med staten, i samarbeid med en stadig mer "profesjonalisert" rådmann og hvordan opplevs dette i forhold til kommunestyrerepresentantene sine egne forventninger av hvordan utøve egen rolle og hvordan kommunestyret fungerer ?

1.9. Empiri – valg av Hardangerkommunene

Jeg hadde i utgangspunktet tenkt å belyse tema ved å gjennomføre en questback undersøkelse med alle kommunestyremedlemmene i kommuner i Nordhordlandsregionen. (145 medlemmer). Etter nærmere overveielse er jeg kommet frem til at dette vil gi undersøkelsene betydelige svakheter fordi jeg selv er deltaker i noen av samarbeidsfora i denne regionen. Jeg kjenner rådmennene og ordførerne fra tidligere samarbeid og også mange av kommunestyrerepresentantene. Vi vil alle parter tillegge forventninger og oppfatninger som er vanskelig å identifisere og analysere. Mitt utgangspunkt for valg av denne regionen var hovedsakelig av praktiske årsaker og tro på at jeg ville få lettere tilgang og høyere deltakelse her. Underveis har jeg da endret utvalg. For å sikre gyldighet i undersøkelsen velger jeg å undersøke Hardangerregionen. En samling av 7 kommuner med felles regionråd

(Hardangerrådet) og samarbeid lignende det jeg kjenner fra Nordhordland. Regionen ligger sør/øst for Bergen og jeg personlig har ingen spesielle kontaktpunkt til kommunestyrepolitikere i disse kommunene. Det er her totalt 139 kommunestyrerrepresentanter.

Kommunene i denne studien er ellers tilfeldig valgt. I neste kapittel omtales kjennetegn ved kommunene mer spesifikt. Alle kommuner har felles kjennetegn og samtidig spesielle utfordringer, så også i vårt utvalg.

1.10. Oppbygning av avhandlingen

Jeg har lagt opp den videre presentasjonen i denne avhandlingen på følgende måte: I kapittel 2 gis en kort casepresentasjonen av kommunene i Hardangerregionen. I kapittel 3 går jeg så nærmere inn i det teoretiske landskapet som jeg har antydnet ovenfor og som jeg finner formålstjenlig å ha med som grunnlag for å analysere de empiriske data og for å besvare forskningsspørsmålene. I kapittel 4 redegjør jeg for bakgrunnen for at jeg har valgt en kvantitativ metode og en i utgangspunktet deskriptiv tilnærming for undersøkelsen. I metodekapittelet omtaler jeg også den konkrete framgangsmåten som er brukt og viktige avveininger som er foretatt i arbeidet med undersøkelsen. I kapitlene 5, 6, 7 og 8 følger analyse der jeg sammenstiller og presenterer empiriske funn, og søker å sammenholde dem med de utvalgte teoriene. Jeg har valgt å dele analysen inn i fire kapitler, ett mindre kapittel som omhandler basisinformasjon og videre ett for hvert forskningsspørsmål. Dette er valgt for å skape større oversikt og gjøre avhandlingen lettere å lese. Rekkefølgen med (1) Relasjon til staten, (2) relasjon til rådmannen/administrasjonen og (3) Kommunestyrets egen fungering blir opprettholdt og følger oppbygning i teorikapittelet (kapittel 3). Til slutt trekker jeg noen hovedkonklusjoner i kapittel 8 om hvordan situasjonen oppfattes og vurderes å være for kommunestyrene i Hardangerkommunene. Jeg prøver å være kritisk til egen forskningsprosess underveis i avhandlingen og spesielt i metodekapittelet (4). Dette blir også oppsummert i avslutningskapittelet. Til slutt stilles avslutningsspørsmålet om hva disse resultatene, hva denne avhandlingen kan brukes til både lokalt for å sikre den daglige drift og på statlig nivå for å sikre kommunestyrets posisjon i fremtiden.

2. Hardangerkommunene (case-presentasjon)

2.1. Innledende kommentarer

Å presentere Hardangerkommunene på en enkel og oversiktlig måte er en utfordring. Dette er på ene siden sju enkeltkommuner med sine spesielle særtrekk, 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.

Det er også utfordrende fordi jeg i valg av metode ikke skiller de ulike kommunene fra hverandre men ser på utvalget som en enhet.

I presentasjonen her vil jeg følge oppbygningen som i resten av avhandlingen. Jeg vil presentere kjennetegn ved den enkelte kommune knyttet til viktige faktorer som kan påvirke relasjon til staten, relasjon til rådmann og administrasjon og kommunestyrenes sammensetning og fungering. På denne måten velger jeg ut faktorer som samtidig kan være mulige påvirkningsvariabler for de oppfatninger det enkelte kommunestyremedlem har. Som omtalt i innledningen velger jeg bort store deler av området kalt ”kommunen som territorium” (Jakobsen, 2009) det vil si de objektive størrelser ofte kalt ”nøkkeltall” og fokuserer i større grad på temaene, kommunen som politisk arena, tjenesteyting og autonomi. (ibid).

2.2. Kjennetegn ved kommunene (demografi)



Kommune	Innbyggertall	Areal (km ²)
Ulvik	1118	722
Eidfjord	960	1501
Ullensvang	3391	1393
Odda	6961	1627
Granvin	907	212
Jondal	1048	208
Kvam	8565	582
Region	22950	6245

Tabell 2³ Hardangerkommunene areal og innbyggertall

³ Data hentet fra kommunenes hjemmesider samt Norges kommunekalender (2012) og befolkningstall fra SSB pr 01.10.12

Tabellen viser at det i regionen bor relativt få personer på et stort areal. Til sammenligning har Bergen kommune 267.000 innbyggere på 465 km².

Regionen er preget av befolkningsreduksjon og fraflytting. Folketallet samlet er redusert med ca 1000 innbyggere fra 2002. (SSB, tabell 1234, 2012)

Historisk er regionen samlet rundt fjordarmer som knytter kommunene og bygdene sammen. Seinere er fjordene regnet som begrensninger med ferjekryssinger på en rekke steder. Det er investert i store samferdselsprosjekt i regionen. Det siste er Hardangerbrua som skal stå ferdig sommeren 2013.

2.3. Interkommunalt samarbeid

Hardanger har gjennom "Hardangerrådet" etablert et tett interkommunalt samarbeid. Rådet er etablert i 1999 som et IKS (interkommunalt selskap)⁴ sammensatt av ordførerne i rådet, formannskapetene i "Hardingtinget" og rådmennene i "Rådmannsforum". Oppgavene i samarbeidet er;

"1. POLITISK SAMORDNING

Vera pådrivar og oppfølgjar overfor overordna styresmakter. Gje felles fråsegner påvegne av kommunane.

2. FAGLEG SAMARBEID

Styrkja identiteten i Hardanger og utvikla samarbeidsformer mellom kommunane der næring skule og kultur er sentrale område. Gjennom digitale-hardanger.no vert dette samarbeidet også prøvt ut saman med Kvinnherad kommune.

3. ETABLERARATENESTE OG NÆRINGSUTVIKLING.

Hardangerrådet har hovudansvaret for etablerertenenesten i regionen"

(Hentet fra hjemmesiden 20.01.13 <http://www.hardangerraadet.no/>)

I flere mer omfattende prosesser har det regionale samarbeidet markert seg. Både i møte med staten ved departementet og statsråden i kraftmast utbyggingen og i samarbeid om infrastruktur og samferdsel har det å stå sammen gitt effekt.

⁴ Se Lov om interkommunale selskaper som ble iverksatt 01.01.2000 om etablering og drift av denne type selskaper.

2.4. Kjennetegn for relasjon til staten

2.4.1. "Monstermaster"

Gjennom oppslag i media kjenner de fleste til utbyggingsaken som utbygging av "Monstermaster". Mer offisielt blir saken omtalt som "Kraftlinjesaken". Saken samlet regionen i felles motstand. Hardangerrådet som regionråd, koordinerte alt samarbeidet og all kontakt opp mot Statnett og OED. Det er utarbeidet en mengde dokument og utredninger som belyser kommunene og regionens arbeid i denne prosessen.

De ulike parti og staten ved departementet la press på politikerne og kommunestyrene for å dempe protestene og inntrykket er at valget Hardangerkommunene gjorde ved å stå sammen i denne saken og bruke Hardangerrådet medvirket til at lokalpolitikere stod imot det sterke presset som ble lagt på kommunene. Det er verdt å merke seg at dette nå er et par år siden, og før sist kommunevalg.

2.4.2 Infrastruktur og samferdselsprosjekt

Infrastruktur og samferdselsprosjekt er også viktige tema i samarbeid med staten. Dette er felt som har kontinuerlig fokus. Slik kommunene er geografisk plassert er vei og reiseavstand en av de viktigste forutsetninger for vekst og utvikling. Kommunestyrepolitikere oppfatter nok også på dette feltet staten som en "motpart" i forhandlinger om prioritering. Regionen får et kraftig løft med bygging av Hardangerbro som skal være ferdig i sommer. Det er også litt spesielt at kommunene i samarbeid har utarbeidet en "samferdselsplan" som skisserer fellesprioriteringer i regionen. Det at regionen står samlet i viktige enkeltsaker der staten er forhandlingsmotpart virker å være et viktig strategisk tiltak for å få større gjennomslag. Dette kan ha betydning for kommunestyrepolitikernes syn på forhold til staten, syn på egen rolle og kommunestyrets fungering. Jeg går ikke videre her med dette perspektivet da jeg ikke gir rom for det interkommunale eller regionale perspektivet i teoridelen eller i empiridelen.

2.4.3 Kontroll og tilsyn

Jeg har i gjennomgangen av kommunene på deres hjemmesider, postlister og annen kommunikasjon kommunene har med staten ikke fanget opp spesielle pågående kontroll eller avvikprosesser. På enkeltområder gjennomfører fylkesmannen tilsyn løpende med kommunene. Som eksempelvis på barnevernfeltet i desember der det ble avdekket noen avvik også i Hardangerkommunene. Odda hadde tilsyn på beredskapsfeltet og Kvam etter Lov om voksenopplæring. (<http://www.fylkesmannen.no/Hordaland/>) Dette er likevel ikke så spesielle prosesser at de vil medføre at kommunestyret sitt forhold til staten her ved fylkesmannen blir påvirket spesielt i disse kommunene. I enkelte kontroll og tilsynsprosesser får en større medieoppslag ofte fra helsesektoren, eldreomsorg det potensialet for konflikt mellom stat og

kommune er større og i sjeldnere tilfelle også tilsyn der kommunene mener at krav og forventning i samarbeidet er vanskelig å innfri fra kommunen sin side. Utfra dette legger jeg til grunn at det ikke er spesifikke enkeltsaker som i denne perioden påvirker relasjon til staten. Det må likevel nevnes at det potensielt er konflikttema innen arealbruk med fylkesmannen. I kommuner med mye strandlinje og som samtidig opplever folketallsreduksjon kan bruk av strandlinje være konflikttema.

2.4.4 Andre spesielle tema eller prosjekt i samarbeid med staten

Staten overfører 100 mill i kompensasjonstilskudd for utbygging av kraftmaster. Pengene blir fordelt på kommunene etter størrelse på inngripen ved utbygging – antall master i hver kommune. En del av pengene blir ellers overført til Hardangerrådet og fordelt gjennom diskusjoner i det interkommunale samarbeidet. Fordelinger nå blir brukt til reiseliv, kulturtiltak og infrastrukturtiltak som breibandsutbygging.

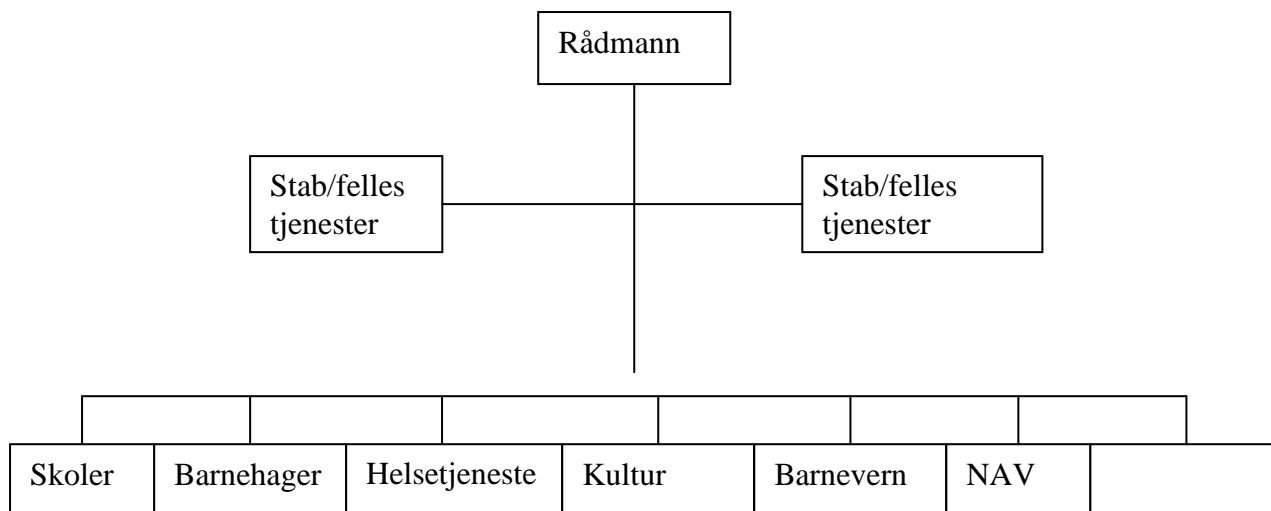
2.5 Kjennetegn for relasjon til rådmannen og administrasjonen

I dette kapittelet belyses administrativ organisering og administrasjonens og rådmannens møte med kommunestyret og de politiske organ. Dette kan være viktige forutsetninger for hvordan kommunestyrerepresentantene opplever egen rolle og kommunestyrets posisjon. Informasjonen her er hentet fra kommunenes hjemmesider.⁵

2.5.1 Administrativ organisering

Ved gjennomgang av kommunene sine hjemmesider ser en at de fleste er organisert i såkalte ”flate strukturer”. Jeg kommer tilbake til dette i teorikapittelet og i analyse delen. Viser under her en ”gjennomsnittmodell” noe forenklet:

⁵ <http://www.kvam.kommune.no/portal/startsoek.asp> ,
<http://www.granvin.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=1&AIId=1>
<http://www.ulvik.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=10&AIId=1&back=1>
<http://www.eidfjord.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=1177&AIId=1&back=1>
<https://www.jondal.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=10001&AIId=1>
<http://www.ullensvang.herad.no/>
https://www.odda.kommune.no/Los_struktur.aspx?MIId1=347



Figur 3: Modell over prinsipp for organisering i flat struktur.

Odda kommune er organisert i en ”trenivås modell” som innebærer at tjenester er ledet av fag eller sektorledere som samordner eks innefor skole, barnehage, omsorg. Dette reduserer kontrollspennet til rådmannsnivået og gir flere ledernivå mellom tjenesteutøver og kommunestyret.

Organiseringen som vist over er ofte kalt en ”tonivåmodell”. Dette indikerer at det er to beslutningsnivå, rådmannsnivået og tjenestenivå. Ofte er styrken i slike strukturer kort vei fra tjeneste på operativt nivå til beslutning. Rådmannen delegerer egen myndighet til ledere av tjenestene og disse lederne rapporterer på økonomisk forbruk og eventuelle avvik i henhold til lov forskrift eller kommunens egne reglement. Ulempene kan være økt intern konkurranse mellom tjenester eller tjenesteområder ved knapphet på ressurser og stort oppfølgingspenn for rådmannen.

2.5.2 Delegeringssystem – omfang og rapportering

Kommuneloven regulerer rammene for delegering av myndighet til rådmannen;

§23 pkt 4.

”Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.” (Kommuneloven 1992)

Jeg har i forskningsprosessen her gjennomgått delegeringsreglementene i kommunene med utgangspunkt i disse spørsmålene:

1. Gir reglementet inntrykk ved begrepsbruk av et fokus på prinsippet om at det er kommunestyret som er kommunens øverste organ ?
2. Gir reglementet inntrykk ved omtale av regler og retningslinjer for bruk av delegert myndighet at kommunestyret er kommunens øverste organ ?

Metodeimplikasjoner er omtalt i kapittel 4. Konkrete ”funn” i reglementene er omtalt i teori og analysekapitlene.

2.5.3” Hvem er rådmannen” – administrativ representasjon i politiske utvalg

I kommuneloven er rådmannen omtalt som administrasjonssjef. Stillingen er lovpålagt.

I § 23 gis rådmannen møte og talerett personlig eller ved en av sine underordnede. Praxis i å la seg representere av andre i kommunestyret er varierende. Jeg har ikke hatt rom for å undersøke dette spesifikt i aktuelle kommuner, men ser at det blir forsøkt å skille mellom rådmannen personlig, og rådmannen som ”institusjon”. Rådmannen står personlig ansvarlig overfor kommunestyret etter kommuneloven, men kan overlate oppgaver og myndighet til underordnede. Hvordan dette blir organisert i den enkelte kommune kan påvirke kommunestyrets rolle som kommunens øverste organ. I enkelte kommuner er det vanlig at rådmannen lar andre i administrasjonen bruke egen talerett i kommunestyret. Dette blir ofte synliggjort ved at andre i møtet sitter ved siden av rådmannen eller i noen tilfelle sitter på rådmannens plass og overtar møte og talerett i det konkrete møtet eller deler av møtet. Alternativt blir saksbehandlere invitert inn for å opplyse en sak og får tildelt talerett av ordfører som møteleder, noe som oftest er styrt av reglement for kommunestyret.

Kommunestyret sin oppfatning av hvem rådmannen er vil kunne variere etter hvordan dette blir organisert.

”1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.

3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.”
(Kommuneloven 1992 § 23)

2.6 Kjennetegn for politikk, politiske roller og kommunestyrenes fungering

Ved innføring gjeldende kommunelov i 1993, ble også en del særlovsorgan også avviklet. Tidligere var en rekke politiske organ lovfestet. Av lovpålagte sentrale politiske organ er nå kommunestyre, formannskap, kontrollutvalg, parts sammensatte utvalg (administrasjonsutvalg) og klageutvalg. I tillegg er det en del pålagte utvalg som kan, men ikke må ha politisk representasjon som 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. (Lov av 1992-09-25-107)

2.6.1 Politisk organisering

Ved å gjennomgå Hardangerkommunenes informasjon om politisk organisering, ser vi at de fleste 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.

Kommune	Lovkrav §7 kml	Kstyre representanter	Innbyggere "bak" hver repr	Innbyggertall
Ulvik	11	17	65,7	1118
Eidfjord	11	17	56,4	960
Ullensvang	11	21	161,4	3391
Odda	19	27	257,8	6961
Granvin	11	13	69,7	907
Jondal	11	17	61,6	1048
Kvam	19	27	317,2	8565
Region	27	139	165,1	22950

Tabell 4. Minstekrav antall representanter og faktisk antall

Som vi ser av oversikten er deltagelse større i de mindre kommunene.

2.6.2 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 tenester. 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 frem innstilling til kommunestyrebehandling og vedtak. Noen av kommunene som eks Ulvik 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 frem. 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.

2.6.3 ”Ombudsorgan” eller ombudsarenaer ?

Jeg kommer seinere inn på spørsmålet om bruk av ulike arenaer for kontakt med enkeltinnbyggere. Ofte er dette 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 ulike kommuner ofte ved ordfører etablert ordninger der det blir gitt mulighet til å fremme sin egen 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.

Et kort søk på Facebook viser at bare en av kommunene har aktiv side her. På denne er det ikke lagt opp til toveis kommunikasjon der innbyggerne kan delta, men den blir brukt som informasjonskanal.

En gjennomgang av hjemmesidene viser også at det er komplisert å finne ut hvordan en skal gå frem om en vil bruke politikere i kommunestyret som ombud. De fleste har oppgitt epostadresser til alle i kommunestyret som gir mulighet. De har også gitt mulighet til å ta kontakt med ordfører på epost, selv om det der er understreket at andre kan komme til å få se meldinger som er innsendt og at disse i utgangspunktet blir ført på en offentlig postjournal.

3. Makt og lokaldemokrati (teori)

3.1. Innledende kommentarer

Jeg vil i dette kapitlet gå nærmere inn på det jeg vurderer er relevante teoretiske tilnærminger for å besvare forskningsspørsmålene og som på mange måter har dannet bakgrunn for valg av tema om kommunestyret sin posisjon og rolle. Teoriene har dermed også til en viss grad representert en guide for datainnsamling (Yin 2003) og kan bidra i analysen av dataene. Jeg deler dette kapitlet inn i tre deler og følger på denne måten opp inndeling av forskningsspørsmålene og analysen senere i oppgaven. Dette for å tydeliggjøre implikasjonene av teoriene i forhold til forskningsspørsmålene og for å gjøre det lettere å vurdere teoriens relevans og forklaringskraft i forhold til case, Hardangerkommunene. Først vil jeg se på teori som belyser området ”makt”. Maktbegrepet er gjennomgående i oppgaven.

3.1.1 Operasjonaliseringer og spørsmål om makt

Det er utarbeidet svært mange innfallsvinkler til å studere begrepet og fenomenet makt. En mye brukt definisjon er ;

“Ved “makt” vil vi her allment forstå 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, 1971)

En litt annen variant med lignende innhold;

“Power can be said exercised whenever A gets B to do something that B would not otherwise have done” (Heywood, 2007:11). Heywood omtaler makten i tre “ansikter”.

1. Makt som beslutningstaking.
2. Makt som fastsetting av dagsorden, og
3. Makt som påvirkning av tanke, ønske og behov (thoughts, wants and needs) (ibid)

Steven Lukes omtaler i boken “Power: A radical view” fra 1974 tre dimensjoner for å beskrive makt som fenomen. Han utfyller dette videre i ny utgave fra 2005 hvor han enda sterkere vektlegger skillet mellom den mer åpne og direkte maktutøvelsen og den skjulte og indirekte. Direkte maktutøvelse i form av atferd, fastsetting av dagsorden og observerbare konflikter, de mer skjulte ved forholdet mellom saker og potensielle saker dvs 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)

I boken ”Kontrol i det stille” (Christensen & Jensen. 2009) viser forfatterne hvordan makt og maktrelasjoner kan analyseres i seks dimensjoner der de tre første følger tett opp til det Lukes omtaler som direkte makt, indirekte makt og bevissthetskontrollerende makt. (ibid) De tre andre dimensjonene vil i liten grad bli anvendt i denne oppgaven som ”garbage can”, institusjonell makt og relasjonell makt.

Fokus på maktbegrepet vil i denne oppgaven ikke bli rettet mot generelle maktrelasjoner i samfunnet, men spesifikt på maktfordeling og relasjon mellom lokalpolitikere som skal sikre lokaldemokratiet og administrasjonen som også til dels har andre føringer og ”drivere” for sin virksomhet.

Jeg vil heller ikke gå i særlig grad inn på forutsetninger for at makt blir brukt i selve analysekapitlene. Omtaler grunnlaget eller utgangspunktet her, slik at dette kan danne en bakgrunn eller et grunnlag når en leser også analysedelene.

Det er vanlig å omtale to forutsetninger⁶ for bruk av makt. Det må være avhengighet mellom partene og det må være uenighet. Avhengighet er strukturelt fastsatt som i kommuneloven nevnt i innledningen. Dette innebærer at partene ikke kan velge bort motparten dersom uenigheten blir for stor. Avhengigheten er derved (nesten) absolutt. I noen tilfelle ser vi at konflikter får et omfang som medfører at rådmannen blir bortvist fra kommunestyresalen. Dette er sjelden og skjer da i sammenheng med at kommunestyret som rådmannens arbeidsgiver drøfter tilsetningsforholdet med rådmannen. Spørsmål om grad av reell uenighet er derimot vanskeligere å kartlegge. I alle fall i dimensjonen ”bevissthetskontrollerende makt” som nevnt over. Jacobsen (2007) omtaler uenighet mellom administrasjonen og kommunestyret knyttet til noen spesifikke tema;

- Utgiftsvillighet eller ekspansivitet

Uenighet knyttet til at administrasjonen ønsker ekspansjon i budsjett og drift fordi dette gir potensiale for egennytte. Gjerne i form av høyere lønn, spesialisering, avansement.

- Prioriteringer

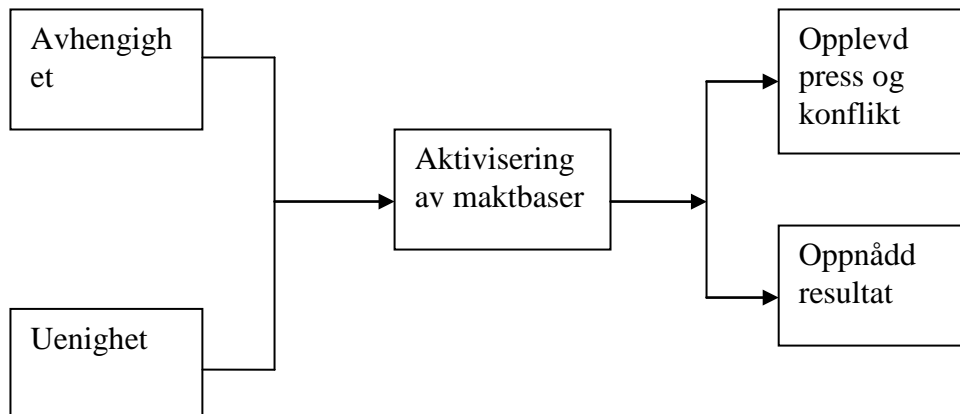
Uenighet knyttet til at politikere vil ønske å bruke penger til vekst og utvikling av tjenester, mens administrasjonen vil sikre interne tiltak og å sikre intern slakk.

- Syn på reformer og endringer

Uenighet i hvordan nye reformer skal møtes. Mange reformer er politisk initiert. De krever forandringer som administrasjonen bremser eller motarbeider.

⁶ Se eks Pfeffer (1981) og Mintzberg (1983) for nærmere omtale av forutsetninger for at makt kan utøves.

Jacobsen utarbeider en modell for å beskrive og studere bruk av makt;



Figur 5: Forutsetninger for bruk av makt, prosess og resultat. (Jacobsen, 2007)

Etter modellen vil stabil avhengighet og saksavhengig uenighet medføre aktivisering av maktbaser. Det som i denne modellen kalles maktbaser omhandles med litt andre innfallsvinkler i analysekapitlene i denne avhandlingen. Jacobsen (2007) omtaler alternative maktmidler som,

- Bruk av argumentasjons og informasjonsmakt.
Hvordan blir sakene fremstilt , hva informasjon er valgt og hvilke alternativer blir presentert ?
- Utvikling av rolleforståelse
Hvordan blir rollen til politikere og administrasjonen utformet over tid ?
- Sikring av tillit
Hvordan blir tillit skapt over tid?

Ut fra hvordan maktmidlene blir brukt, vil oppnådde resultat evt press og konflikt bli oppfattet. (Jacobsen 2007) Jeg kommer tilbake til disse punktene under avsnittet om direkte og indirekte makt i kapittel 3.3.3.

3.1.2 NPM som generell føring

Et annet begrep og tema som er gjennomgående i oppgaven er New public management (NPM). Forskjellige teoretikere definerer begrepet noe ulikt men det er en del fellestrekk. Baldersheim mfl (2000) vektlegger markedstrekkene som utgangspunkt når begrepet defineres.

NPM oppstår og utvikles på bakgrunn av en ”public choice” tenkning. Dette innebærer at det offentlige må organiseres og drives med utgangspunkt i den enkelte borgers ønsker for egen velferd.

” Det er den enkelte som selv er best i stand til å vurdere egne preferanser. Dette gir ikke bare retningslinjer for hva som er gode beslutningsutfall, men også kriterier for valg av beslutningssystem” (Baldersheim mfl,2000: 29).

Tre perspektiv er gjennomgående i omtale av NPM og kommunal sektor;

- Tro på ledelse.

Dette innebærer at ledere har effektivitetsfokus noe som krever utstrakt delegert myndighet, kompetanse og produktivitetskrav. Lederne blir målt og evaluert på bakgrunn av oppsatte resultatmål.⁷

- Bruk av indirekte kontroll.

Utstrakt delegering. Fristilling av kommunale resultatenheter, privatisering og konkurranseutsetting. Ansvarliggjøring 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.

- Økt brukerfokusering.

Valgfrihet og service garantier og ”penger følger brukeren”. Brukerundersøkelser.

Vi ser at alle disse perspektivene vil ha store konsekvenser for kommunestyret sin posisjon og rolle. Makt blir flyttet fra kommunestyresalen og ut mot den enkelt bruker. 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. (Baldersheim mfl 2000)

Aars og Offerdal undersøkte i 2012 kommunestyrerepresentanter sin oppfatning av egen rolle i 14 europeiske land. (Aars, Offerdal, 2012) av mange spennende funn presiserer rapporten at Norge utmerker seg ved at en klart lavere andel politikere tar gjenvalg og at langt flere i Norge 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.

⁷ Dette poenget er også understøttet i Hovedtariffavtalen som skisserer hvilke tema som skal brukes for å vurdere lønnsfastsettelse for ledere. Begrepene som ”opnådde resultat, effektivitet” er gjennomgående.

Jeg mener at spesielt disse to temaene, makt og NPM, er sentrale når vi nå går videre i det teoretiske landskapet omkring kommunestyret sin rolle og posisjon.

3.2. *Forskningsspørsmål nr 1 – Kommunestyret og maktfordeling med staten*

Som kjent er rammene og innholdet i det lokale selvstyret i stor grad fastsatt i særlovgivning i Norge. Vi skiller oss her fra en rekke andre land som har grunnlovsfestet kommunenes rett og plikt. I samband med at kommuneloven nå har ”20 års jubileum”, har dette temaet blitt reist fra flere hold. Hvor stor betydning dette legale prinsippet faktisk har, kan være uklart. Det legale her understreker at kommunenivået er underordnet det statlige. Det er stortinget som styrer også kommunene og som uavhengig av lokaldemokratiet kan endre lover – retter og plikter for kommunene. Tore Hansen omtaler tre dimensjoner som vi kan betrakte grad og type av reelt kommunalt selvstyre. Han deler inn i spørsmål om myndighet, oppgaveomfang og det finansielle grunnlaget. (Hansen, 2000)

Spørsmålet om myndighet kan videre inndeles i det positive og det negative. Litt folkelig sagt betyr det at kommunene kan gjøre som de vil (i tillegg til det som er lovpålagt) og det positivt avgrensede selvstyret som innebærer at kommunene bare kan gjøre det som er eksplisitt uttalt i lov, forskrift eller statlige pålegg. Dette medfører at vi i Norge har kommuner som engasjerer seg i mange ulike oppgaver og tjenester. Selv om vi i Norge har dette prinsippet som styrende er det i stor grad reelt sett avgrenset ved mengden av lovpålegg. Særlover som indikerer en prioritering av statlig fastsatte oppgaver før lokaldemokratiske prioriterte oppgaver.

Dette leder til den andre dimensjonen, oppgaveomfang. Vi har fastsatt prinsippet om den ”multifunksjonelle” kommunen, eller ”generalistkommunen” (st.mld 12 – 2011-2012). I denne avhandlingen er empiri hentet fra småkommuner som opplever press på effektivitet, kompetanse og kvalitet ved å skulle levere tjenester av tilsvarende kvalitet og omfang som store kommuner. Dette er en av hovedutfordringene ved spørsmål og utredning av optimal kommunestørrelse. Mindre kommuner blir utsatt for et press fra staten ved stor oppgavebredde og kvalitetskrav gjennom lovverket og fra innbyggerne som forventer tilsvarende kvalitetsnivå som i større kommuner.

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 og økende eiendomskattlegging men relativt liten

mulighet til å påvirke omfanget. Skattenivå er sentralt fastsatt og også hvilke formål som kan skattelegges. (Hansen, 2000).

Som nevnt i kapittel 1.1 er betraktningene her knyttet til grad av autonomi. I hvilken grad oppfatter innbyggerne og kommunestyrepolitikere reelt selvstyre.

3.2.1 Utredninger og stortingsmeldinger

Det er ganske nøyaktig ett år siden kommunal og regionalminister Navarsete la frem stortingsmelding 12 (2011-2012) ”Stat og kommune- styring og samspel”. Meldingen berører i flere kapittel spørsmål som er sentrale i denne avhandlingen.

Meldingen innleder med å slå fast at grad og omfang av detaljstyring av kommunene har økt. Både ved økt regelstyring og ved bruk av øremerkede overføringer. Departementet ønsker at prinsippet om rammestyring skal forsterkes fordi prinsippet styrker lokaldemokratiet, det underbygger kommunenes rolle som velferdsprodusent og utvikler og trykker lokalsamfunnet. (ibid s.6)

Meldingen skisserer kommunenes fire hovedroller.

- som tjenesteprodusent
- som myndighetsutøver
- som demokratisk arena
- som samfunnsutvikler.

Spørsmål om kommunal autonomi er således grunnleggende. Fra et juridisk utgangspunkt er det vanlig å omtale det kommunale folkestyret som svakt forankret. Kommunene er i realiteten uten lovgrunnlag og Eivind Smith omtaler at kommunene i tillegg ikke har muligheter til å anke eller føre uenighet inn i en nøytral rettsinstans. Kommuneloven fra 1992 skulle styrke kommunenes mulighet til å utøve egen politikk. Etter Smith sin vurdering har det motsatte skjedd.

http://www.forskningsradet.no/prognett-demosreg/Nyheter/Kommuner_uten_makt/1253969633589

Fra annet hold i samme forskningsprosjekt omtales derimot statens direkte styring av kommunene i endring i retning av å løse opp og gi større grad av frihet. Dette ser vi i det daglige ved statens oppfølging innenfor helse og skolesektorene der kommunene gradvis får et større handlingsrom. Signy Vabo sin forskning viser at tilsyn blir gjennomført i større grad i dialog med utgangspunkt i kommunenes frihet til å velge egen organisering. (ibid)

3.2.2. Kommunestruktur

Det er kjendt at spørsmål om kommunestruktur og størrelse på kommunene historisk også henger sammen med spørsmål om autonomi. Tanken om nærhet, oversikt og kontroll har stått sterkt. Vi tar oss av våre egne og vi ser hvordan ulike tiltak virker i praksis. Struktur henger sammen med lokal identitet. Historisk er forslag om å dele opp kommuner kommet fra kommunestyrene selv på grunnlag av argumentene nevnt over.

Seinere viser undersøkelser⁸ at selv om kommunestyrene ønsker mindre kommuner så vil innbyggerne tydelig prioritere ned demokrati og autonomiverdier til fordel for effektivitetsverdier. Demokrati og lokaldemokrati er greit så lenge det er effektivt og sikrer gode tenester.

3.3. Forskningsspørsmål nr 2 – Kommunestyret og maktfordeling med administrasjonen

Et Weberiansk utgangspunkt

Makt og arbeidsfordeling mellom kommunestyre og administrasjon er omtalt og utredet i mange sammenhenger. En av de første var Max Weber som i sin klassiker ”Makt og byråkrati” ((Weber,2000) på en idealtypisk måte skisserer politikk som et ”arbeid” eller en virksomhet som bygger på lidenskap og et ønske om å få gjennomslag for verdier og det en tror på. Politikken skisserer mål, den er følelsesstyrt mot valgte verdier. Byråkratiet er en virksomhet som er saklig, analytisk og som skisserer den best farbare vei mot utvalgte mål. Politikk og byråkrati har ulike handlemåter, rasjonalitet og ulike oppgaver. De politiske oppgavene er å sette mål og fastsette regelverk, byråkratiets oppgave er å følge reglene. Byråkratiet ville da også naturlig ha som oppgave å tilpasse situasjonen til de mest egnete reglene og anvende disse reglene til å løse eller iverksette tiltak. Weber skisserer her en idealtypisk inndeling og mange forfattere har understreket nettopp dette at også Weber selv var klar over at dette i sin ytterkant ikke er realistiske inndelinger i politikk og byråkrati. (Jacobsen , 2009) Den ideelle rollen til byråkratiet eller administrasjonen er å legge til rette for og korrigere politikeren ved å på en nøytral måte tilrå de mest effektive veier til et gitt mål og å korrigere dersom mål er urealistiske eller ikke mulig å oppnå. I dette samarbeidet oppstår gjerne lojalitets og tillitsutfordringer og påstander om at administrasjonen følger egne interesser. Dilemmaet mellom det å legge til rette for skiftende politiske mål og endrede rammevilkår og sikre rettsikkerhet og forutsigbarhet for innbyggerne er velkjent helt frem til vår tid nå.

⁸ Se eks lansdomfattende undersøkelser fra 1993 og 1996 utført av Rose mfl Undersøkelser om folks forhold til kommunen. (UIO)

Siden Weber lanserte sine tanker og teorier og frem til i dag har mye av fokuset vært rettet mot administrasjonens utvikling. Hvordan utvikle og sikre en effektiv tjenesteproduksjon ? Og hvordan påvirker dette effektiviseringsperspektivet lokaldemokratiet ? I maktutredningen (NOU 2003:19) er dette ett av flere perspektiver knyttet til redusert makt og ”folkestyrets forvitring” (kap 3).

- NPM påvirkning, er det ulike måter å organisere administrasjonen ?

I et utviklingsperspektiv vil det være aktuelt å se nærmere på hvordan New public management (NPM) som tenkning og bakgrunn har betydning for kommunestyret sin rolle. Hvordan blir lokaldemokratiet utfordret og endret som følge av NPM reformer i kommunal sektor ? En rekke forfattere har med litt ulik innfallsvinkel prøvd å belyse dette spørsmålet.

En åpenbar konsekvens er at NPM tar utgangspunkt i tenesteproduksjon og individuelle rettigheter hos innbyggerne. Store deler av boka ”Modernisering av offentlig sektor” av Busch mfl omtaler dette perspektivet. (Busch et.al 2005) Det omtales her ulike former for organisering, samarbeid med private, hvordan lede og styre i fremtidens organisjoner. I bokas siste kapittel drøftes spørsmålet om hva dette kan og ser ut til å medføre for lokaldemokratisk styring. Hvem gir premissene i kommunal sektor og hvem er satt i posisjon både komptansmessig og myndighetsmessig til å kontrollere administrasjonen ? I NPM tenkning vil politisk styring være dyrt, tungvint og lett å effektivisere. (ibid)

Et annet perspektiv er spørsmålet om organisering av administrasjonen. Hvordan vil en kommune med mer eller mindre sterkt markedsfokus velge organisasjonsform ? Mange kommuner har de siste ti årene organisert administrasjonen i en så kallt ”flat struktur” (NIBR rapport 2012:21). Dette innebærer redusert antall ledernivåer til et minimum. I mange mindre kommuner (fra innbyggertall 10000 og under) rapporterer enkeltvirksomheter eks skole, barnehage, sykehjem direkte til rådmannen. Samtidig styrkes stabs og støttefunksjoner slik at styring og fagutvikling i større grad splittes opp. (ibid) Flat struktur innebærer større grad av intern delegering slik at ledere innehar myndighet innenfor sitt tenesteområde delegert fra kommunestyret gjennom rådmannen. Viser til modell i kapittel 2.5.1 som viser en modell for flat administrativ organisering eller ”2 – nivå modell” som det også kalles.

Rapporten (ibid) omtaler en utvikling som går i retning av at kommuner i større grad etablerer sektorer enn tidligere. Spesielt er denne endringen mer markant fra 2008 med etablering av sektorer innenfor de ulike fag og tenesteområder. Dette kan bero på en erkjennelse av at kontrollspennet for rådmannsnivået blir for omfattende, at samordning horisontalt blir svak med tendens til interne konkurranse og maktkamper om ressurser og oppmerksomhet. Spesielt i

enkelte deler som oppvekst og skole er det etterlyst manglende faglig utviklingsressurser på kommunenivå ved tonivåorganisering.

Som omtalt i innledningen til dette kapittelet, kan utgangspunktet for NPM betraktes fra et markedsståsted og public choice perspektiv. Undersøkelsene omtalt i NIBR rapporten (2012:21) viser en kraftig økning i konkurranseutsetting av tenester og frie brukervalg spesielt fra 2008 til 2012.

En del kommuner organiserer også tenesteproduksjon i såkalte bestiller- utførermodeller. Oftest organisert ved etablering av et bestillerkontor plassert i stab som saksbehandler søknader og fatter vedtak. Dette er skillt fra avdelinger og tenester som utfører tenestene.

Nevner her avslutningsvis i dette avsnittet at Jacobsen (2009) argumenterer for at organisasjoner virker sosialiserende og disiplinerende på dets medlemmer. Tilsatte i kommunene vil opptre og ”tenke” ”NPM rettet” og forsterke elementene som preger en NPM måte å arbeide på. Sosialiserings og disiplineringsprosesser vil forsterke en kultur som retter fokus mot marked, brukervalg, konkurranseutsetting, dvs i større grad bort fra kommunestyret sin rolle som kommunens øverste styringsorgan. (ibid)

3.3.1 Formelle og reelle ansvars og maktfordelingsprinsippp

3.3.1.1 Delegering og delegeringsreglement

”Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.” (kommuneloven § 23 pkt 4)

Den formelle ansvarsdelingen mellom administrasjonen og kommunestyret er utfra lovgivningen knyttet til begrepet ”av prinsipiell betydning”. Hvordan skal dette begrepet tolkes og hvem tolker ?

Prinsipiell betydning

”Hva som regnes som saker av prinsipiell betydning vil på generelt grunnlag måtte vurderes ut fra avgjørelsens karakter og konsekvenser for kommunen og fylkeskommunen, og ut fra i hvilken utstrekning de viktige skjønnsmessige sider av saken kan anses klargjort gjennom kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, instruksjer eller tidligere praksis.” (Prop. 49 L,2011–2012)

Så langt jeg har kunne se er det ikke gjort nærmere klargjøring av innholdet i begrepet ”prinsipiell betydning”. Delvis på grunn av en uklar praksis som følge av selve begrepet, og delvis på grunn av bekymring av at kommunestyret overlater eller eventuelt fratras makt foreslår regjeringen at det i hver kommunestyreperiode skal vedtas et delegeringsreglement. Dette for å

sikre en bevisstgjøring av prinsipp for maktfordeling mellom kommunestyret og rådmannen. Jeg kommer tilbake til dette tema under neste tema som omhandler kommunestyrets rolle og posisjon. Vi kan som utgangspunkt konkludere med at det juridiske grunnlaget for delegering av myndighet til rådmannen er diffust. Jeg fortsetter omtale av delegering i punkt 3.3.3 under i sammenheng med utøvelse av makt.

3.3.1.2 Reell makt og ansvarsdeling.

Politikernes ansvar	
Politikk	Administrasjonens ansvar
Administrasjon	

Modell 6. Fordeling ansvar og oppgaver administrasjon og politikere. hentet fra Jacobsen (2009:57)

Det er erkjent og akseptert at Weber (2000) sine antakelser om at byråkratiet ville overta (for) mye makt er innfridd. Jacobsen (2009) skisserer noen mulige årsaksammenhenger til dette og sier samtidig at det samtidig må understrekes at det går en grense likevel for administrasjonens ”diktatur”. Beslutninger og saker som går tydelig på tvers av politiske syn får ikke gjennomslag.

- Administrasjonen virker å ha konserverende interesser. Dette innebærer at nye politiske ideer og innspill blir motarbeidet.
- Administrasjonen har profesjonelle idealer og standarder. Ofte er dette knyttet til rasjonalitet og effektivitet. Politiske ideer og innspill blir definert som ueffektive, dyre og derved urealistiske.
- Administrasjonen har likehetsidealene. Politiske ideer og innspill blir motarbeidet fordi de gir enkelte interessegrupper fordeler og derved andre grupper ulemper i et begrenset økonomisk spillerom. (ibid)

3.3.2. Direkte og indirekte makt

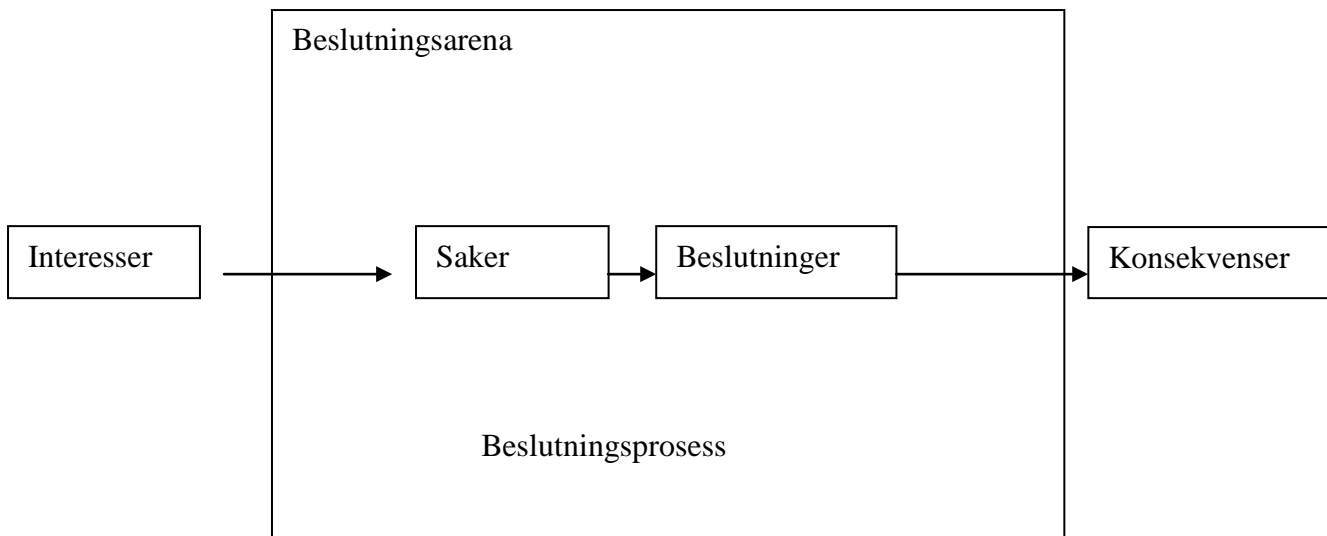
Det juridiske grunnlaget for rådmannens oppgaver i forhold til kommunestyret finner vi i kommunelovenes § 23 pkt 2.

”Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”(kommuneloven 1992)

Kommuneloven omtaler her kommunestyremøtet som beslutningsarena og tildeler rådmannen ansvar for at saker er forsvarlig utredet. Hva forsvarlig utredet innebærer, er mer uklart.

Jeg skal her utdype hvordan makt kan utøves direkte og indirekte. Jeg har tidligere i oppgaven omtalt begrepene direkte og indirekte makt. Koblet her til kommuneloven kan vi forenkle og si at direkte makt er knyttet til første del ”.. *de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet*” – og indirekte makt til, ”.....*at vedtak blir iverksatt*”. Direkte makt dreier seg litt forenklet om det som skjer i kommunestyresalen under møte, og indirekte makt om det som skjer før, ved valg av saker og etter ved effektivering av vedtak.

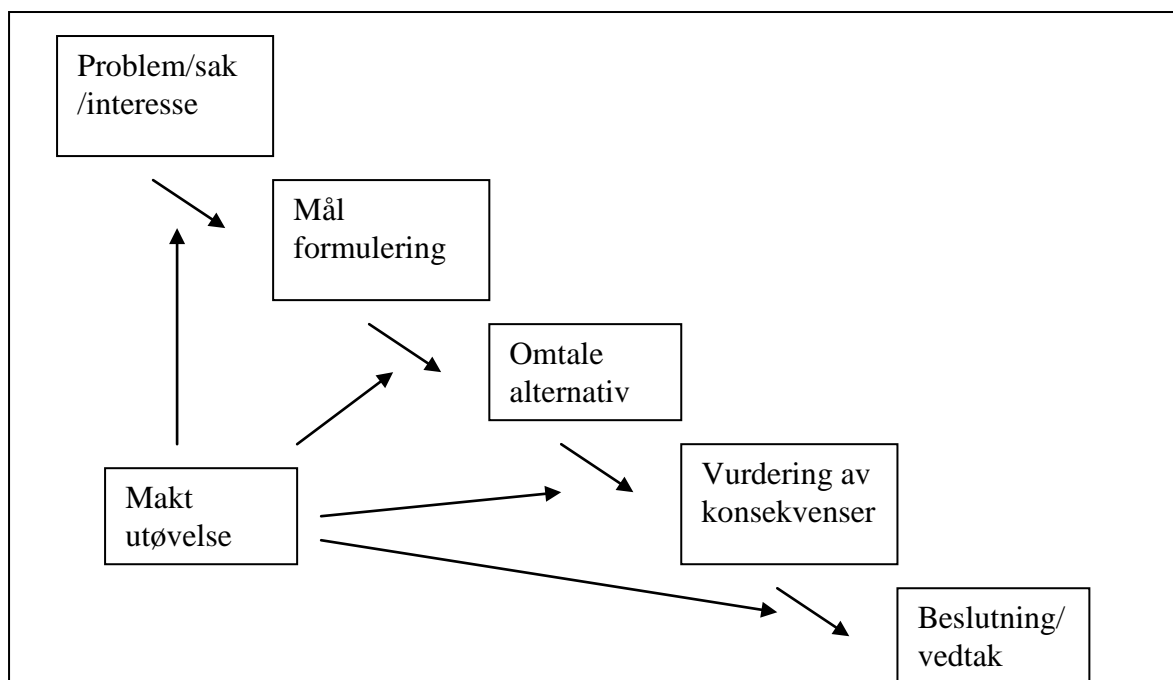
En enkel modell som viser beslutningsarena og beslutningsprosess;



Figur 7. Beslutningsprosess, hentet fra Christensen & Jensen (2009:28)

Et utgangspunkt er her noen interesser. I reglementene og kommunelov fremgår det at det er ordfører som fastsetter hvilke interesser som skal lede frem til konkrete saker. Jacobsen (2009) argumenterer for at det i stor grad er administrasjonens interesser som blir fremmet. Det er relativt sjelden saker kommer på dagsorden til kommunestyret basert på politikernes egne initiativ. Administrasjonen ledet av rådmannen agerer som interessegruppe, oftest blir sakene presentert for ordfører med ønske om å få behandling i kommunestyret. (ibid)

Neste steg er spørsmålet om selve beslutningen. Det er i stor grad rådmannen og administrasjonens interesser som leder til saker. Etter kommuneloven som nevnt over, skal rådmannen påse at saken er ”forsvarlig utredet” for behandling i kommunestyret. Vi står overfor en sak/interesse eller et problem som det skal fattes en beslutning, et vedtak i forhold til. Den direkte makt utøves i noen faser eller koblinger.



Figur 8. Maktutøvelse i beslutningsprosesser, hentet fra Christensen & Jensen (2009:31) omarbeidet fremstilling.

Figuren illustrerer at den direkte makt utøves i koblingene mellom de ulike faser i beslutningsprosessene. I rådmannens plikt til forsvarlig utredning vil normalt alle fasene her inngå. Rådmannen beskriver problem eller hva saken omhandler, hva som her bør være målet, hvilke alternativ en står overfor med konsekvenser og som avslutning et forslag til beslutning. Jacobsen (2009) argumenterer for noen mulige årsaker til at rådmann og administrasjonen vil legge sterke føringer ved å bruke direkte makt både ved inngang til beslutningsarena – hvilke saker som kommer til behandling og sterke føringer på beslutningsprosessen som omtalt her. Mulige årsaker til at rådmannen og administrasjonen ønsker å utøve makt og kontrollere beslutningsprosessene kan være;

- Maksimering av størrelse.

Størrelse på budsjett og antall ansatte korrelerer med en del faktorer som er attraktive sett fra rådmannen og sentraladministrasjonen sin side. Eksempler på dette kan være prestisje, grad og frekvens på gnisninger og konflikter, slakk (mindre stresset arbeidsituasjon), reduksjon av usikkerhet i arbeidsituasjonen.

Det at administrasjonen ønsker slakk det betyr forskjell mellom reell kostnad ved å drive en tjeneste og de rammene som faktisk blir avsatt medfører at innsikt i disse forholdene må skjules, eller gjøres vanskelig tilgjengelig for politikerne. Dette kan gjøres ved at å endre budsjettet blir komplisert eller å forstå konsekvenser blir uoversiktlige og det blir ikke presentert reelle alternativ.

- Maksimering av arbeidssituasjonen.

Det er etter hvert blitt vanlig i kommunale delegeringsreglement at rådmannen selv fastsetter administrativ organisasjonstruktur. Ved spørsmål om hva ønsker toppbyråkrater har av organisering er svarene rettet mot å ønske å jobbe i små, elitepregede sterkt kollegiale avdelinger, nær knyttet til politisk ledelse. De fleste ønsker å unngå omfattende personalansvar, store budsjett, rutinearbeid, konflikter og ledelse av lavstatustjenester.

Det at administrasjonen ønsker dette kan medføre kompliserte omorganiseringer, eller opprettelse av sentrale stillinger, delegering av rutinepregede oppgaver ut i organisasjonen eller ved privatisering. Som i første strekpunkt kan dette gjennomføres ved å komplisere og gjøre beslutningsprosessen så ”profesjonell” og faglig at den blir utilgjengelig for politisk makt i kommunestyret.

Noe av de samme interessene kan også ligge til grunn ved utøving av indirekte makt. Som nevnt er dette makt brukt for å sikre saker på dagsorden eller unngå at spesifikke saker kommer opp og eller bruk av makt for å sikre at rette saker blir effektivt eller eventuelt trent. Christiansen & Jensen (2009) omtaler disse mekanismene som filter 1 og filter 2. Filter 1 omhandler valg av arena og valg av saker som får tilgang til kommunestyrebehandling.

Valg av arena er oftest lettere å håndtere. Delegeringsreglement spesifiserer i stor grad hvilke organ som skal behandle ulike typer saker. Mer uoversiktlig er valg av saker som skal til behandling. Delegeringsreglementene baserer seg på kommuneloven som tilsier delegering av saker av ”ikke prinsipiell” betydning. I utgangspunktet her er det en intensjon om å avgrense administrasjonens bruk av (politisk) skjønn slik et ”Weberiansk” prinsipp tilsier.

Administrasjonen utøver myndighet innenfor lovgitte rammer, i rutinesaker og instruks gitt i egne vedtak og reglement. Overføring av mer makt til administrasjonen har gått gradvis og det forventes mer bruk av skjønn. Kommunal sektor har vokst i omfang og kompleksitet og sammenholdt med forventninger fra innbyggerne om å få tildelt barnehageplass nærmest på dagen eller gitt byggetillatelse inne noen dager som betyr raske beslutninger, medfører dette overføring av makt til administrasjonen. Spørsmålet når vi omtaler indirekte makt er også om det er mulig å unngå at saker av spesiell karakter ikke kommer til kommunestyrebehandling. Dette er vanskelig å undersøke direkte, men noen tilgrensende spørsmål er stilt i undersøkelsen her og blir drøftet i analysekapitlene. Grunnen til at saker utelates og at enkeltsaker ikke blir effektivt kan ha årsaksammenhenger som nevnt over i administrasjonens egeninteresser. Ellers omtaler Jacobsen også noen andre administrative ”mekanismer” for å unngå å effektivt eller implementere vedtak som ikke passer.

- vedtaket er uklart, uoversiktlig eller ikke lovlig å implementere
Spesielt kan dette være tilfellet der kommunestyret selv fremmer forslag til vedtak,

benkeforslag som går på tvers av administrasjonens vurderinger og forslag. Det å problematisere i beslutningsprosessen og etterkant av møtet. Administrasjonen kan her også ha behov for å markere trygghet og forutsigbarhet. Benkeforslag basert på firere politisk debatt kan gi uklare, ulovlige vedtak som er umulig å implementere. Det understrekes at forslag må utredes i administrasjonen før de vedtas.

- Vedtaket er for krevende og det vil kreve mer administrative ressurser enn rådmannen disponerer. Ofte er dette knyttet til spesielle utredninger av alternativ som administrasjonen ikke er enig i eller bekymret for.
- Vedtaket er for krevende kostnadmessig og finansiering er ikke klargjort
- Vedtaket bygger på motiver som er uetiske eller særinteresser som er uoversiktlige dvs mistenkeliggjøring.

3.3.3. Bevissthetskontrollerende makt ?

Begrepet bevissthetskontrollerende makt er hentet fra Steven Lukes, Power – A radical view (2005). Begrepet retter seg mot mekanismer som forandrer virkelige interesser til opplevde interesser. Christensen & Jensen omtaler det som at ”... nogle får varetaget deres interesser uden forutgående konflikter på trods af, at der eksisterer en interessekonflikt. Denne magtutøvelse vil vi benævne bevissthetskontrollerende makt..” (ibid s 60)

Noen konkrete former for maktutøvelse er kjent i kommunal sektor.

- Bruk av autoritet
Dette kan innebære bruk av faglig autoritet som innebærer at motparten aksepterer et annet syn og oppfatning, en annen interesse enn det en i utgangspunktet står for. Dette kan vi se ved bruk av autoriteter innenfor helsesektor, skole og utdanning i saker om skolenedleggelse osv.
- Bruk av manipulasjon
- Saker kommer ikke til behandling
Koblet til punktene over som tilsier at det er riktig at de ikke kommer til behandling. De er ikke moden, det er av forskjellige grunner ikke hensiktsmessig.
- Flytting av fokus
Det er greit at saker ikke kommer til behandling. De skaper konflikt og splid. ”Vi må prøve å se positivt på det”

- Oppgitthet

Det er håpløst å få forandret. Man får vel bare akseptere at det er slik det skal være.

Kjennetegn ved denne formen for maktutøvelse er at en er skjult. Den som blir utsatt er ikke klar over at egentlige interesser blir forandret i en retning som andre ønsker. Lukes omtaler videre bevissthetskontrollerende makt:

”A kan udøve magt over B ved at få ham til at gøre noget, han ellers ikke ønsker at gøre. Men A kan også udøve magt over B ved at påvirke, skabe eller determinere, hva der overhovedet er hans ønsker. Er det i virkeligheden ikke den mest raffinerede form for magtudøvelse at få andre til at have netop de ønsker, som passer en selv – altså at sikre deres støtte ved at kontrollere deres tanker og ønsker?” (oversatt av Christensen&Jensen 2009)

Å undersøke denne formen for maktutøvelse blir jo da selvsagt vanskelig. Når jeg fokuserer på delegeringsreglement er det både for å se hva som er delegert til hvilke instanser, men også hvordan dette er formulert. Formuleringene kan indikere bruk av autoritet, flytting av fokus og kanskje utvikling av oppgitthet. Det å endre eller å få saker som er delegert til behandling i kommunestyret er så komplisert og konfliktskapende at det vil vi ikke.

Kjent er også strategien å påvirke rekkefølge i saker på saklisten slik at krevende saker kommer til slutt i lange møter eller å bruke komplisert språk gjerne i kombinasjon med andre tiltak for å få motparten til å føle seg mindreverdige eller dum.

Også valg av organisasjonstruktur kan gi muligheter for bevissthetskontrollerende makt.

Spesielt kan dette gjelde i mindre kommuner der politikere er i familie med tilsatte i kommunen eller både er politikere og tilsatte selv. Avhengig av hva administrasjonen ønsker kan det være aktuelt å skape strukturer som flytter fokus ut i tjenestene ved høyere konkurranse om ressursene. En rådmann vil lettere kunne få gjennomslag for sitt budsjettforslag dersom det er ”alle mot alle” og mange motstridende og til dels uoversiktlige interessegrupperinger. Som Christensen & Jensen (2009) også omtaler, så er det ofte spørsmål om til dels motstridende interesser og valg og prioriteringer. Konflikter mellom kortsiktige og langsiktige hensyn og mellom individuelle og kollektive hensyn. Hensyn som kan være utydelige med valg som har utydelige konsekvenser. Den gode leder eller rådmann skaper først tillit i kommunestyret basert på at han eller hun vil kommunestyret vel og vil kommunen vel generelt. De forslag som da blir koblet til autoritet som baserer seg på fortolkninger av en komplisert virkelighet vil da kunne bli formidlet som kommunestyrets egne interesser. Jeg kommer tilbake til dette i analyse av spørsmål knyttet til delegering og oppfatninger rundt rådmannsrollen.

Det er oppsummeringsmessig her interessant å se på undersøkelsen til Aars & Offerdal (2012) om 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. Norske kommunestyrerepresentanter rangerer rådmannen som høyest og 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. Litt morsommere er det at representantene rangerer seg selv som representant høyere enn andre enkeltmedlemmer i kommunestyret.

3.4 Forskningsspørsmål nr 3 - Teori om politiske roller og kommunestyrets fungering

Litt tilsvarende at stortingsmelding 12 (2011-2012) er grunnleggende for kommunens forhold til staten så er stortingsmelding St.meld. nr. 33 (2007-2008) "Eit sterkt lokaldemokrati" grunnleggende når vi skal se på kommunestyret sine muligheter til å faktisk være kommunens øverste organ. Meldingen går også relativt grundig inn i omtale av utvikling av lokalpolitiske roller. Som tidligere nevnt er også denne meldingen i tillegg til maktutredningen (NOU 2003:19) preget av en bekymring for reduksjon og utarming av kommunestyrets og lokaldemokratiets status og makt. Vi kan se en litt motsatt innfallsvinkel som innebærer at når vi skal omtale kommunestyrets fungering og muligheter til å fungere etter intensjon, så kan det bli som det som i juridisk terminologi blir kalt "restkompetanse". Dvs de oppgaver, ansvar og maktområder som står tilbake etter at staten har "tatt sitt" og administrasjonen har håndtert sitt ansvarsområde. I tillegg har vi hatt en tiltagende bekymring for at politikerrollen og kontakt med innbyggerne er satt under press ved å øke forventningene om ansvarlig styring.

Baldersheim og Rose m fl. (2000) omtaler de endringer NPM har medført for kommunestyret og kommunestyrollerollen.

".. det er snakk om læresetninger som i all hovedsak retter søkelyset mot effektivitet og produktivitet på bekostning av mer tradisjonelle måter å bedømme offentlige organisasjoner på, som politisk demokrati, offentlig etikk og rettsikkerhet" (2000:27-28).

Utvikling i kommunal sektor medfører mindre handlingsrom for kommunestyret og lokaldemokratiet. I samme bok argumenteres det for at det av bl.a samme grunner også kan grunngis hvorfor det er så stor utskifting av kommunestyrerepresentanter i Norge sammenlignet med andre nordiske land (ibid).

3.4.1 Politisk organisering

Politiske organ

Kommuneloven (1992-09-25 nr 107) skisserer også hvilke utvalg som er pålagte.

Kommunestyre, formannskap, parts sammensatt utvalg ofte kalt administrasjonsutvalg,

kontrollutvalg. Klageorgan er ofte lagt til kommunestyret eller formannskapet og er hjemlet i forvaltningsloven (1967-02-10 nr 00). Kommuneloven setter også nederste grense for antall medlemmer i kommunestyre og formannskap.

Fokus på resultat og effektivitet og 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.⁹

Rapporten ser på noen områder for politisk styring og ledelse isolert og i samspill med administrasjonen.

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 innviklete og regelstyrte. Politikeropplæring er svært begrenset og omfatter et par dager etter hvert valg dvs hvert fjerde år.

Ellers er også antallet møter i kommunestyrene og formannskapene i Norge 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. (NIBR, 2012).

⁹ Sørumsdal, Stord, Harstad, Lom, Vestvågøy, Ringsaker kommuner.

Vi ser altså at antallet aktive politikere er redusert, antall utvalg er redusert og antall møter er redusert de siste 15 til 20 årene.

3.4.2. Politikerrollen

Politikerrollen har vært i utvikling siden lokaldemokratiet og formannskapslovene ble etablert i 1837. Med kommuneloven fra 1992 ble det også fastsatt representasjon med minst 40 % av hvert kjønn. Snittet i Hardangerkommunene er for kommunestyret i inneværende periode 37,8 % og formannskapet 40,4 % kvinneandel.

Litt forskjellige benevnelser er blitt brukt på politikerverollene. I min undersøkelse her omtaler jeg rollene litt forenklet som styringsrolle og ombudsrolle. Stortingsmeldingen (33:2007-2008) omtaler rollene som strateg, sektorforsvarer og en som fokuserer på enkeltsaker. Rollen som strateg eller i styring er i sterk utvikling på bekostning av de andre. Undersøkelser viser at mange politikere oppfatter strateg eller styringsrollen som uklar og vanskelig, de finner seg ikke til rette i denne rollen. (Aarseth mfl 2002). Spesielt kan dette være fremtredende i mindre kommuner der rollene som sektorforsvarer for skole, eldreomsorg osv har stått sterkt i tillegg til enkeltsaker og tett kontakt med innbyggerne direkte.

Fokus på styringsrollen for politikerne og forsterkning av kommunestyret som et strategisk utvalg medfører en overføring av makt på det operative området til administrasjonen og rådmannen (ibid).

3.4.2.1. Styringsrolle og ombudsrolle

Som nevnt over har det tradisjonelt vært vanlig å dele inn de politiske rollene i styrings og ombudsrolle. Ofte vil det være vanskelig å være presis i denne inndelingen fordi det er glidende overganger og uklare grenser. I ombudsrollen ligger det at en som folkevalgt skal arbeide for innbyggerne sine interesser og være opptatt av innbyggerne sine behov og ønsker når politiske vedtak skal fattes. Ombudsrollen innebærer også at representanten kan ta opp saker på vegne av enkeltindivid.

Det betyr at lokalpolitikeren har et aktivt forhold til innbyggerne også mellom valgene. En forutsetning for et sterkt lokaldemokrati er nærhet mellom innbyggerne og deres representanter. Det innebærer også at representanten må ha en tett og meningsfullt kontakt med innbyggerne. Kommunens grad av endring fra ombud til styring vil kunne vise i måten kommunen er politisk organisert på. Ved gjennomgang av politisk organisering i Hardangerkommunene ser vi til dels store forskjeller fra kommuner som har redusert og spisset politiske organ til lovens minstekrav og de kommunene som har opprettholdt organ som tradisjonelt har sektorfunksjoner som hovedutvalg/komiteer for oppvekst, skole og helse og klientutvalg.

Hvem blir så valgt inn i kommunestyrene?

Det har lenge vært kjent at sammensetning av kommunestyrene ikke fullt ut er representativt i forhold til befolkningen ellers¹⁰. Dette gjelder blant annet kjønn, alder og sosial bakgrunn. Det er interessant å betrakte dette i et europeisk perspektiv da det også kan gi oss noen innspill i diskusjonen på representativitet. Gjennomsnittlig sitter kommunestyrerepresentanter 6,9 år i kommunestyret i småkommuner i Norge. Dette er relativt lavt sammenlignet med andre europeiske land. Vi skifter ut ca 65 % av representantene ved hvert valg. Representantene har i 60 % 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 og 63 % er menn og 55 % har høyskole eller universitetsutdanning. Spesielt kjønnsandel og utdanningsnivå er mindre representativt da ca 23 % av innbyggerne har tilsvarende utdanning. (Aars og Offerdal 2012)

3.4.2.2. Interne maktfordelingsprinsipper

Flere undersøkelser tyder på at det er til dels store variasjoner i hva grad partitilhørighet legger føringer også på maktfordeling. Aars og Offerdal viser i den europeiske undersøkelsen ((Rapport 1 -2012) at partistyring av maktfordeling er mye svakere i mindre kommuner enn i større. Andre som Baldersheim mfl argumenterer med at det ofte er andre føringer for kommunestyremedlemmenes meninger enn vedtatt partipolitikk som enkeltinteresser tilknyttet enkelte deler av kommunen, sentralisering/desentralisering. (Bukve 1995)

NIBR rapport 2012 -21 tilsier en svak økning i antall heltidstilsatte ordførere og deltidstilsatte varaordførere. Ellers er det ikke funnet noen klar trend i at flere politikere blir lønnet.¹¹(NIBR 2012). Når vi ser på bakgrunn ellers til kommunestyrepolitikere finner vi noen hovedtrekk.

3.4.2.3 Kontakt med innbyggerne

Som nevnt innledningsvis er dette et punkt som lokalpolitikere gir uttrykk for er problematisk. Hvordan sikre konstruktiv dialog med velgerne mellom valg hvert fjerde år. ? I NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring, drøftes utfordringene både fra et demokratisk engasjement side – fra befolkningens side. Bekymring er her knyttet til undersøkelser om innsikt og engasjement noe som viser i synkende valgdeltagelse og bekymring blir forsterket ved undersøkelser som viser synkende interesser for å finne kollektive løsninger på samfunnsutfordringer. Deltaking i kollektive demokratiske organ som partier er sterkt avtagende. (NOU 2006:7 s 57).

¹⁰ Se eks Baldersheim mfl, 2000, eller NIBR rapport om kommunal organisering 2012 for oppdatert statistikk om deltagelse i lokalpolitikken.

¹¹ Vi finner i dette materialet da ikke grunnlag for å si at det er noe ”elitisering” under utvikling i form av at en gruppe politikere blir tilsatt og lønnet. Jmf

Utgangspunktet for innbyggere som stiller til valg og blir innvalgt i et kommunestyre er å representere. Dette vil kreve kontakt og dialog med befolkningen. Prinsipielt er det flere ulike kontakt og demokratiformer som er aktuelle;

- Konkurransedemokrati. I stor grad knyttet til det vi kjenner som valg hvert fjerde år. Representanter konkurrerer mellom hvert valg med mål om å bli gjenvalgt.
- Deltagerdemokrati. Knyttet til å gjøre det lettere og mer effektivt å delta aktivt mellom hvert valg. Denne formen er i utvikling fordi det teknisk gjennom internett gjør dette enklere. Argumentene for denne utviklingen bygger på antakelser om at det vil vitalisere, skape engasjement og legge til rette for kritisk debatt. Argumentene mot er at det vil være de som er aktive fra før som her får en ny ekstra kanal for påvirkning og at det vil være særinteressene som får gjennomslag muligens på bekostning av fellesskapets eller de svakere sin bekostning.
- Siste variant kan omtales som samtaledemokrati. Det viktigste er ikke hvor mange som står bak et standpunkt, men hvor stor overbevisningskraft som ligger i standpunktet og argumentasjonen. Politiske vedtak blir oppfattet som legitime først når meningsutvekslingen tilfredsstillende krav til en åpen og fri diskusjon. Med andre ord: Kvaliteten ved debatten er viktigere enn kvantiteten i form av tallet på deltagere.

I undersøkelser ser vi forskjeller på lokalpolitikere og politikere generelt. Tabellen under viser en undersøkelse som er gjengitt i NOU 2006:7. Det er her også tatt inn hva velgerne mener at politikere bør vektlegge.

Hva en lokalpolitiker bør legge vekt på:

	Kandidater kommune	Kandidater generelt	Velgerne
Partiprogram	30,1 %	45,2%	20,2%
Standpunkt til egne velgere/partitilhengere	14,7%	22,8%	21,3%
Standpunkt til innbyggerne generelt	33,7 %	15,7%	47,9%
Egen overbevisning	21,5%	16,2%	4,8%

Tabell 9. Hva en lokalpolitiker bør legge vekt på, hentet fra NOU 2006:7 s 63)

Oppsummering

Utfordringene for å sikre lokaldemokratiet er i følge flere offentlige utredninger flere. Både NOU 2006:7, Maktutredningen (2003:19) og nå st. mld 12, 2012 er opptatt av å sikre kommunestyret sin rolle som kommunen sitt kjerneorgan for å sikre lokal demokratisk styring. Flere tema spiller inn og viktigst er nok den utvikling som vi ser i befolkningen generelt.

Baldersheim & Rose (2000) bruker litt andre begreper på en del av de samme temaene som er omtalt i dette kapitlet. I en undersøkelse gjennomført i 1997 av Pettersen og Rose (1997) ble innbyggere spurt om hvilke målsettinger som var viktig innenfor temaene; (svar% som mente dette var svært viktig i parentes)

Autonomi:

- at lokale vurderinger teller mer enn nasjonale standarder (24%)
- at kommunene selv kan bestemme sine inntekter og utgifter uten statlige påbud (18%)

Demokrati:

- at det er god kontakt mellom innbyggerne og de folkevalgte (49%)
- at innbyggerne engasjerer seg i lokale saker (28%)

Effektivitet:

- at innbyggerne får best mulig tilbud for det de betaler i kommunale skatter og avgifter (73%)
 - at kommunale tenester produseres billigst mulig (37%)
- (Baldersheim mfl 2000:61)

Dernest er også spørsmålet om det er samsvar mellom de forventninger lokalpolitikere har til seg selv og egen rolle samsvarer med det kommune, stat og de formelle spillereglene setter. Det er åpenbart at politikere selv ønsker dialog og deltagelse fra innbyggerne direkte noe tabellen over viser. Dette understøttes av resultat fra innbyggerundersøkelser. Hvordan sikrer saksbehandling, den kommunale organisasjon og de formelle spillereglene denne direktekontakten ? Er politikere kjent med system for hvordan på eget initiativ bringe saker på dagsorden i kommunestyret ? Dersom sakene skal utredes, finnes det da noe kontor eller noe saksbehandlingspraksis eller noe kultur for å bringe disse sakene videre?

4. Gjennomføring av undersøkelsen (metode)

4.1. Innledende kommentarer

Viser til innledningskapitlet 1.5 for omtale av mitt ståsted der jeg beskriver temaene ontologi og epistemologi.

4.2 **Forskningsdesign og metodevalg**

Forskningsdesign er en overordnet plan for å knytte forskningsproblemet til mulig og relevant empirisk forskning.

Valg av undersøkelsesopplegg vil ha betydning for både undersøkelsens gyldighet og undersøkelsens pålitelighet, og undersøkelsesopplegget må altså være tilpasset den aktuelle problemstillingen. Hensikten med en undersøkelse er å samle inn empiri, og uansett valg av undersøkelsesopplegg bør den innsamlede empirien tilfredsstillende følge krav; på den ene siden må den være gyldig og relevant (valid) og på den andre siden pålitelig og troverdig (reliabel). Med begrepet *gyldighet og relevans* menes her at vi faktisk registrerer det vi ønsker å registrere og at det vi registrerer hos noen få, gjelder for flere. *Pålitelighet og troverdighet* innebærer at undersøkelsen som blir gjennomført er til å stole på. En vanlig måte å klassifisere ulike undersøkelsesopplegg på, er å plassere dem langs to dimensjoner;

- **bredde- eller dybdestudie**
- **beskrivende eller forklarende studie**

Formålet med min undersøkelse er altså å danne en nyansert forståelse av kommunestyret sin egen oppfatning av seg selv som kommunen sitt øverste organ. Hvordan er "funksjonsvilkårene" for et kommunestyre i samhandling med staten og i samarbeid med en stadig mer "profesjonalisert" rådmann ?

I teoridelen over er det omtalt forskning omkring tema og vi har noe kunnskap om kommunestyret og kommunestyremedlemmers oppfatning av å være kommunestyremedlemmer. Valg av tilnærming bør ha som utgangspunkt det kunnskapsmessige ståsted vi har. For tema med relativt lite forskning og kunnskap kan det være fornuftig med et fleksibelt design som kan åpne for bred tilegning av ny kunnskap som går i en induktiv retning. Med denne varianten vil det være nødvendig å stille mer eksplorative spørsmål og å vi " *må velge en metode som får fram mange nyanser*" (Jacobsen 2010).

Som en ser av teorikapitlet finnes det i aktuelt tema en del kunnskap som danner utgangspunkt for ståsted. Teori og nyere tilgrensende forskning som gir en del antagelser om tema fører oss i en mer deduktiv retning. Vi har tilstrekkelig basiskunnskap til å kunne utforme så presise spørsmål som en kvantitativ metode vil kreve.

Som tilleggsargument i vurdering av metodisk tilnærming ligger også min forståelse av tematikken med mange års erfaring i arbeid opp mot det politiske miljø. Dette poenget har jeg

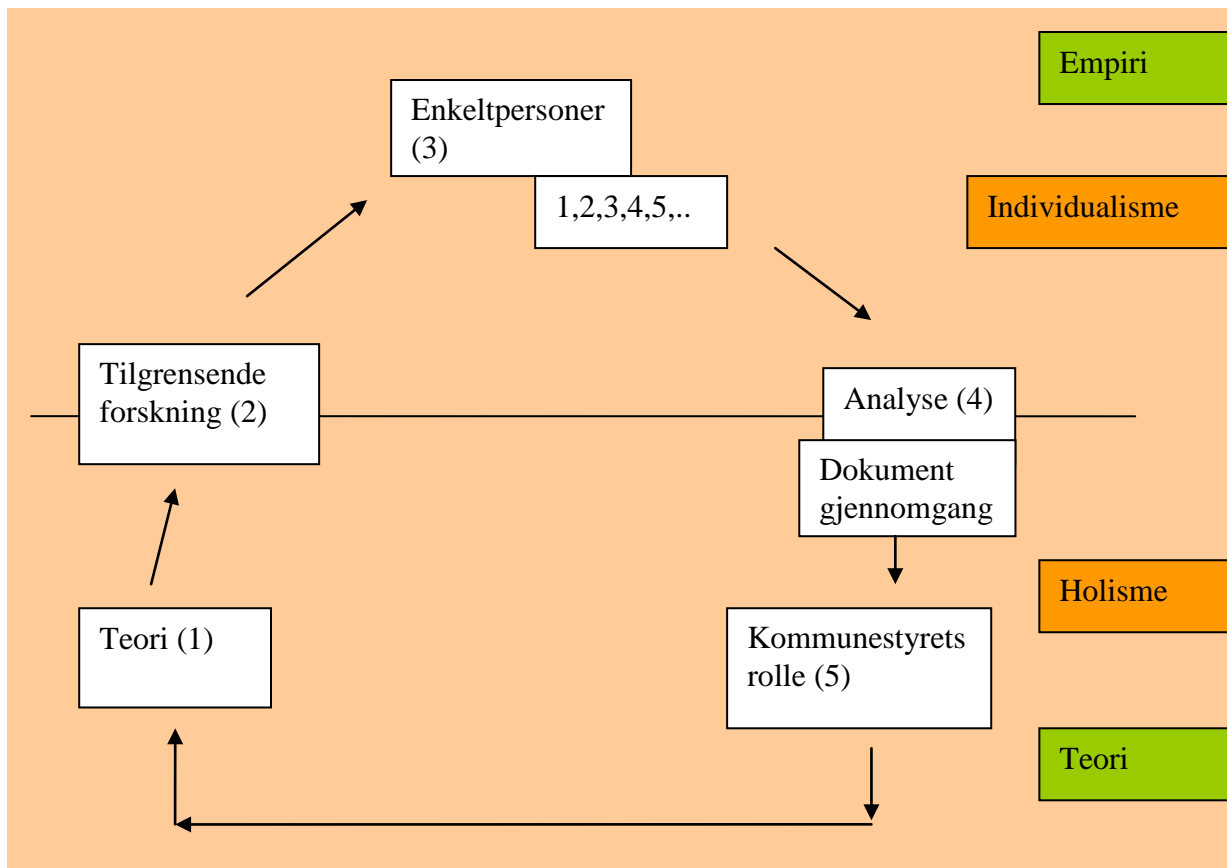
ikke omtalt i særlig grad i kapittel 2, men denne kunnskapen styrker valget av en deduktiv tilnærming. Som Jakobsen (2010: 36) omtaler det er det et faremoment at "*vi i større grad får svar på hvordan den undersøkte oppfatter forskerens fortolkning av virkeligheten, ikke på hvordan den undersøkte selv fortolker virkeligheten*"

Poenget med at tema ikke tydelig gir svar på metodevalg, vil gi grunnlag for å vurdere metodetriangulering som innretning. Jeg omtaler metodeteori nærmere under og kommer tilbake til dette spørsmålet, men antyder her at det ville kunne være et alternativ å velge en deduktiv tilnærming, med en kvantitativ metode der en bruker enquete og kvalitativ metode for å klargjøre noen spørsmål og uklare resultat i trinn 2. Jeg har underveis forlatt tanken om både en kvantitativ og en kvalitativ undersøkelse fordi dette blir for omfattende.

4.2.1 Individualisme eller holisme ?

Jakobsen (2010) omtaler også valg knyttet til analyseenhet. En individualistisk tilnærming vil innebære en oppfatning av et kommunestyre som en aggregering av enkeltmedlemmene sine oppfatninger. På den annen side kan en ha en holistisk tilnærming som innebærer at et kommunestyre sin makt og funksjon bør betraktes som et kollektiv og et samspill som er spesielt når kommunestyret er i funksjon. (ibid) . Gjennomføring av denne undersøkelsen vil kreve en individualistisk tilnærming fordi det rent praktisk vanskelig lar seg gjennomføre å betrakte samspill og kommunestyrene i aksjon som "*observasjon i naturlige sammenhenger*" (Jacobsen 2010:30) En individualistisk tilnærming kan gjennomføres ved enquete, spørreskjema som blir utfylt av det enkelte kommunestyremedlem.

I denne avhandlingen blir enkeltpersoners svar aggregert. Svarene blir analysert og sammenholdt med teorigrunnlaget. I tillegg vil noe dokumentgjennomgang bli tilført, her ved delegeringsreglement og dokument som viser organisering.



Figur 10. Forholdet mellom individualisme og holisme i aktuell forskningsprosess.

Figur (egenprodusert) som viser forholdet eller prosessen mellom individualisme og holisme når jeg her stiller spørsmål til enkeltmedlemmer i et kollektivt organ som kommunestyret er. Mye av mitt teorigrunnlag er "Holistisk" ved å beskrive lokaldemokrati og kommunestyre som organ (1). Tilgrensende forskning (2) som jeg omtaler er både holistisk og individuell, eks spørsmål og undersøkelser om egne oppfattelser av roller og tema. Dette danner grunnlag for utforming av spørsmål og gjennomføring av min undersøkelse (3) som er rettet mot enkeltpersoner. I analysearbeidet (4) bruker jeg teori og tilgrensende forskning både om enkeltpersoner og etter hvert om kommunestyrets fungering som kollektivt organ og sammenholder dette med dokumentgjennomgang. Samlet sett argumenterer jeg da for å ha innhentet kunnskap om kommunestyrets rolle og posisjon (5) med en holistisk tilnærming.

4.2.2 Metodevalg - Kvalitativ eller kvantitativ

Jeg vil her innledningsvis omtale ulike metoder og de potensielle styrker, svakheter og implikasjoner som kan ligge i bruk av disse. I etterkant er det naturlig å oppsummere hvilke valg av metode som kan være aktuell for på best mulig måte belyse spørsmålene i denne oppgaven.

4.2.3. Kvantitativ metode

Kvantitative forskningsmetoder, også kalt ekstensive metoder, benyttes i de tilfeller der det er data fra mange enheter som skal behandles. Som regel uttrykkes denne informasjonsmengden gjennom tall og egner seg godt for maskinell behandling. De kvantitative metodene er basert på et subjekt-objekt-forhold mellom forsker og den som gir informasjonen (Thagaard 1998). Forskeren søker her å ha en viss avstand til den situasjonen som studeres, og det hevdes også at forskeren derigjennom ikke har innflytelse på de resultatene undersøkelsen gir. Dette synspunktet er basert på en oppfatning av at forskeren er en person som står ”utenfor” undersøkelsessituasjonen.

Før man kan gå i gang med en undersøkelse etter en kvantitativ tilnærming, er det nødvendig å ta hensyn til at den innsamlede informasjonen skal kunne behandles maskinelt. Dette innebærer at relevant informasjon må kunne plasseres innenfor definerte standarder og at de aktuelle enhetene ikke kan behandles som unike, men må plasseres innenfor kategorier som er definerte på forhånd. Den kvantitative tilnærmingen er altså basert på at forskeren, 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.

I følge Jacobsen (2010) har den kvantitative metoden som et grunnleggende utgangspunkt at virkeligheten, også den sosiale, kan la seg kartlegge på en slik måte at data kan gis i form av tall. En utbredt måte å innhente slike primærdata på, innenfor den kvantitative tilnæringsmåten, er å benytte spørreskjema, der forskeren på forhånd har satt 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. For det første må forskeren være nøye med operasjonaliseringen når hun beveger seg 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 går på påliteligheten (reliabiliteten) til det forskningsarbeidet som er utført.

4.2.4. Kvalitativ metode

Problemstillinger kan være mer eller mindre klare og entydige. Jo mer problemstillingen beveger seg mot det uklare, desto større behov er det for å legge opp til et undersøkelsesopplegg som er i stand til å håndtere uventede elementer i selve undersøkelsesprosessen. Dersom problemstillingen er uklar, vil det være en umulig oppgave for undersøkeren å kategorisere svaralternativ ved en undersøkelse på forhånd. Forskeren må med andre ord være åpen for at informanten i stor grad vil være med å styre grunnlaget for en kategorisering og en analyse. Denne åpenheten innebærer at undersøkeren ikke har bestemt seg for nøyaktig hva det skal letes etter, men overlater i relativt stor grad til informantene å avgjøre hvilken informasjon som skal bli gjort tilgjengelig for undersøkeren. Gjennom den kvalitative tilnærmingen ønsker undersøkeren å få innsikt i den fortolkning informanten har av virkeligheten. Hver enkelt informant vil ha sin måte å tenke og uttrykke seg på, noe som resulterer i at det ved en kvalitativ tilnærming, vil komme inn store mengder informasjon. Denne informasjonen som blir undersøkeren til del, bidrar til at selve problemstillingen blir klarere og kan gi mulighet til å endre på problemstillingen underveis.

I ethvert forskningsprosjekt vil det ligge utfordringer i det å kunne håndtere den datamengde som blir samlet inn. Ved kvalitative undersøkelsesmetoder, der informasjonsdata blir tilgjengelige som ord og ikke tall, og der hver informant i utgangspunktet blir behandlet som spesiell og unik, er det spesielt store utfordringer knyttet til informasjonsmengde og -innhold. Forskere, som andre mennesker, har i utgangspunktet begrenset kapasitet til å behandle informasjon. Det vil derfor være nødvendig å holde datamengden på et nivå som er håndterlig, ellers vil selve tolkningsprosessen bli for vanskelig. Her er det snakk om problemer i forhold til en kompleksitet i datamengden, i tillegg til at det er lett å miste oversikten når datamengden blir stor.

Å gjennomføre undersøkelser etter en kvalitativ tilnæringsmåte er ressurskrevende, ikke bare når det gjelder å behandle undersøkelsesdata, men også i forhold til å samle inn data. Den mest benyttede innsamlingsmetoden innenfor den kvalitative metoden er det individuelle, åpne intervjuet (Jacobsen *ibid*). Her vektlegges det fra forskerens side å legge få begrensinger på hva informanten kan gi uttrykk for. Informasjonsdata som kommer inn gjennom en slik metode består av ord, i form av kortere eller lengre setninger, og data ligger enten på bånd eller i

forskerens notater. Det åpne individuelle intervjuet egner seg her godt for å få fram individuelle fortolkninger og forståelse av et eller annet fenomen.

Intervju kan også gjennomføres som åpne gruppeintervju. Anvendelsen av denne metoden kan være flere, for eksempel som et hjelpemiddel i den fasen hvor forskeren gjør forsøk på å konkretisere en problemstilling. Ellers benyttes metoden i de tilfeller der det er ønskelig å få fram gruppensynspunkt og ikke individuelle synspunkt.

I de tilfeller vi er opptatt av å få informasjon om hva mennesker faktisk gjør og ikke hva de selv sier at de gjør, kan vi benytte oss av observasjon som undersøkelsesmetode. Dette kan foregå både ved at forskeren er fysisk til stede, åpent eller skjult, eller ved at det gjøres video-opptak. Observasjon kobles gjerne med en eller annen form for intervju.

Ved innsamling av kvalitative data vil forskeren, etter at undersøkelsesprosessen er gjennomført, sitte igjen med data i form av ord og setninger. Denne informasjonen kan hentes både fra såkalte primærkilder, der forskeren selv henter inn data, eller den kan hentes fra sekundærkilder. I det siste tilfellet er nedtegningen av ord og setninger gjort av andre enn forskeren.

4.2.5 Generalisering

Spørsmål om generalisering er ofte knyttet til spørsmålet om representativitet. I denne undersøkelsen er alle kommunestyrerepresentantene invitert til å delta i undersøkelsen. Spørsmål om utvalg er derved unngått. Mer relevant er vurdering av om valgte kommuner er representative for å belyse situasjonen til kommunestyrene i landet ellers. Dette spørsmålet er omtalt flere steder i oppgaven. Jeg predikerer her ikke å ha valgt noe representativt kommuneutvalg, men omtaler utførlig hvilke spesielle faktorer som kan ha påvirkning for de svarene som blir innhentet. Jeg har ikke ambisjon om å kunne generalisere resultatene fra denne undersøkelsen til kommunenorge generelt.

4.3. Datagrunnlag

4.3.1. Spørreundersøkelse – questback

4.3.1.1 Hvordan utforme spørsmål ?

En stor utfordring her er å konkretisere spørsmålene slik at vi får belyst forskningsspørsmålene omtalt i innledningen til denne oppgaven. Hvordan kommunestyret fungerer som kommunens øverste styringsorgan er relativt abstrakt tema og Jakobsen (2010) anbefaler i slike tilfelle å bruke flere spørsmål eller operasjonaliseringer for å belyse tema. Anbefaling er også å låne gode spørsmål fra andre og på den måten 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. (Jakobsen 2010). Jakobsen omtaler en lang rekke varianter av oppbygning av skjema og svaralternativer og inndeler disse i tre former;

- kategorisk eller nominal
- rangordning eller ordinal
- metrisk eller forholdstall

Metoden gir oss også mulighet til å definere bakgrunnsvariabler eller 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. Dette gir oss mulighet til å splitte opp og utdype og eks se om kvinner eller menn er mest opptatt av om kommunestyret fungerer eller om oppfatning av kommunestyret er forskjellig hos de som har vært kort/lang tid med i kommunestyret. Aktuelt her kan være å finne ut hvor stor andel av respondentene som er tilsatt i kommunen, noe som innebærer at en er organisatorisk underordnet rådmannen.

Rangordnede spørsmål kan brukes for å finne ut holdninger og/eller attraktivitet i vurdering av ulike situasjoner. Svaralternativ blir ofte kategorisert i grader fra helt enig til helt uenig i påstander eller svært god til svært dårlig i vurdering av egenskaper eller kvaliteter. Det kan her utarbeides påstander om kommunestyrets fungering generelt eller mer spesielt som "kommunestyret behandler i alt for stor grad detaljsaker" eller "kommunestyret har delegert for mange saker til rådmannen".

Metriske spørsmålstyper er inndelt i tall som eks alternativer knyttet til alder, antall ganger en har meldt forfall til kommunestyremøter.

For å belyse aktuelt tema kan det være ønskelig å kombinere ulike svaralternativer og kanskje spesielt å ha kategoriske alternativer i starten og type svar innenfor rangordning i det påfølgende. Det vil være viktig å sikre at det inneholdes informasjon som er relevant og nødvendig for å belyse og validere resultatene og at skjema ikke bærer preg av uklar hensikt og uoversiktlige kombinasjoner. Utforming av spørsmålene vil ikke endelig kunne ferdigstilles før det er gjennomført intervju og det er sikret at problemstillinger fra intervjuene som skal videre utdypes er tatt inn.

4.3.2 Dokumentstudier – delegeringsreglement

Jeg har innhentet delegeringsreglement fra alle kommunene. Reglementene er omfattende og skisserer både prinsipp for delegering mellom kommunestyret og andre folkevalgte organ som formannskap og sektorutvalg og mellom kommunestyret og rådmannen. Reglementene synliggjør også i litt varierende grad hvordan rådmannen har videredelegert myndighet internt i organisasjonen. For å strukturere og avgrense denne delen av studien, fokuserer jeg her på følgende spørsmål;

1. Gir reglementet inntrykk ved begrepsbruk av et fokus på prinsippet om at det er kommunestyret som er kommunens øverste organ ?
2. Gir reglementet inntrykk ved omtale av regler og retningslinjer for bruk av delegert myndighet at kommunestyret er kommunens øverste organ ?

Det er også innhentet ”reglement for kommunestyret” fra kommunene. Dette er mer konkrete reglement som angir spilleregler og retningslinjer for hvordan selve kommunestyremøtet skal gjennomføres.

Innspill fra delegeringsreglement og evt andre reglement må regnes som sekundærdata og det Ringdal (2009) omtaler som ”Bokholderidata”. Ved gjennomgang ser en at strukturingsgrad er litt varierende, men i forhold til det noe mer snevre fokus som nevnt over må en omtale reglementene som å ha en lav strukturingsgrad. (ibid s 98). Jacobsen (2005) omtaler tre situasjoner der det kan være hensiktsmessig å bruke dokumentundersøkelser;

1. når det er umulig å samle inn primærdata
2. når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse
3. når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort

Dokumentgjennomgangen her har åpenbare svakheter. Det jeg ser etter kan skyldes en grad av tilfeldigheter samt at reglementene ikke er oppdatert i den forstand at det ikke er sittende kommunestyre som faktisk har vedtatt eller utarbeidet disse. Noe av innholdet i reglementene retter seg mot den direkte maktutøvelsen (jmf omtale av makt tidligere i oppgaven her) det vil si hvordan beslutninger faktisk fattes i kommunestyresalen eller i administrasjonen, noe er rettet mot indirekte makt eks hvordan saker kan komme på dagsorden og kanskje den viktigste er at reglementene påvirker hvordan maktforholdene blir oppfattet. Hvordan forstår partene maktforholdet når det står ”.. ” betyr dette at det er rådmannen som avgjør eller betyr det at rådmannen avgjør på vegne av kommunestyret. ? Slik Jacobsen (2005:163-164) argumenterer for bruk av dokumentstudier vil det riktigste her være punkt 2 og til dels 1. Punkt 2 fordi det her er andre sin fortolkning av ønsket delegeringsystem. Det er sjelden at kommunestyret selv utformer reglementene og selv om kommunestyret vedtar reglementene vil de til en viss grad basere seg andres tolkning av lovverkets rammer og hva omfang av delegering som er ønskelig. Pkt 1 fordi det metodisk ikke er mulig innenfor min ramme i tid og omfang å også innhente primærdata på hvordan delegering faktisk skjer. Reglementene understøtter, underbygger eller belyser empiri innhentet under spørsmålene knyttet til delegering til rådmannen.

4.4. Praktisk gjennomføring av forskningsprosessen

4.4.1. Forberedende fase

Før problemstilling blir endelig utformet og design valgt vil det være nødvendig med ytterligere gjennomgang av teorigrunnet. Så langt har jeg lest og gjennomgått en del som er gjengitt i teoridelen her. Jeg har også diskutert med kollegaer og medstudenter og i forbindelse med samling i København besøkt Eva Sørensen som er professor ved Roskilde universitet og er anerkjent på forskning innenfor disse tema. I tillegg vil det være naturlig å ytterligere sette seg inn i forskning som grenser og overlapper samt søke bistand i å sikre alle spørsmål knyttet til validisering og generalisering.

Hardangerregionen består av 7 kommuner med rundt 23.000 innbyggere. Det er her 139 kommunestyrerepresentanter. Regionen er organisert i "Hardangerrådet" og jeg kjenner personen som er sekretær for rådet. Det vil være helt nødvendig å bruke han som "døråpner" til rådmenn og ordførere som igjen skaper oppmerksomhet omkring undersøkelsen i sine kommunestyre. En risiko ved denne prosessen er vansker med å få innpass i en hektisk hverdag og at svarprosenten blir for lav.

Utvalg

Metodelitteratur vier spørsmål om å velge respondenter stor plass. Jeg går ikke videre inn på dette her da dette ikke er en særlig aktuell problemstilling. Her er alle kommunestyre - representantene spurt på lik linje. Det er ikke foretatt utvalg.

4.4.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Forberedelsene vil i en tidlig fase bestå i det tekniske, som innebærer å etablere de verktøyene som trengs for gjennomføring. Det legges opp til at skjema blir sendt digitalt til den enkeltes e-post adresse som delvis blir innhentet gjennom kommunens politiske sekretariat og delvis innhentet gjennom kommunens hjemmesider. Som nevnt over er det med denne fremgangsmåten en fare for lav oppslutning. Jeg har prøvd å øke denne ved å engasjere spesielt ordførerne i "informasjons og purrearbeidet". Jeg har også vektlagt å informere om undersøkelsen både i introduksjonen til selve skjemautfyllingen og ved egne e-poster til alle respondentene.

Informasjonen ble i starten av selve spørreundersøkelsen utformet slik ;

”Undersøking blant kommunestyrerepresentantane i Hardangerkommunane.

Eg gjennomfører her ei undersøking blant dykk som representantar i kommunestyra i Hardangerkommunane. Undersøkinga har som føremål å få fram dykkar syn på kommunestyra sin rolle og posisjon som kommunen sitt øverste organ.

Undersøkinga vil inngå som del av ei masteravhandling om lokaldemokrati og vil vere ferdig i mars. Det vert laga ein rapport som kommunestyra vil få til orientering.

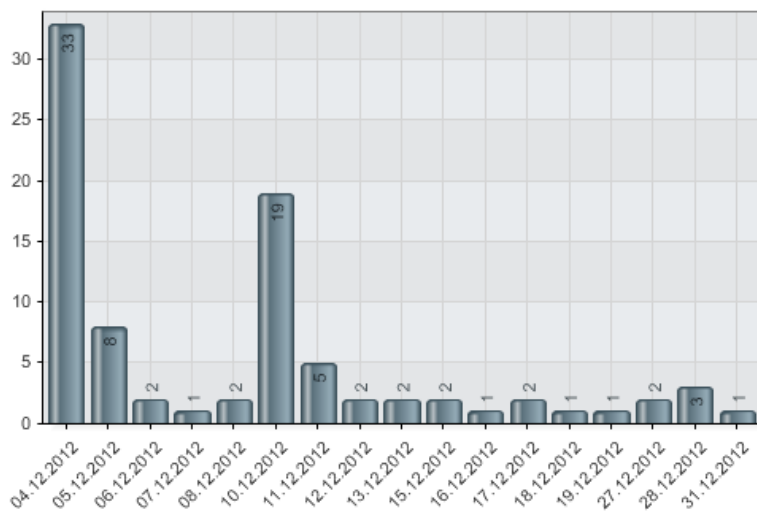
Eg er til vanleg tilsett som kommunalsjef i Masfjorden kommune i Nordhordland. I tillegg gjennomfører eg eit studie i offentleg administrasjon.

Eg voner de alle vil svare på denne undersøkinga. det er viktig for å kunne trekkje meir riktige slutningar av undersøkinga. Ordførar og rådmann i dykkar kommune er orientert og er har bede om at dei også oppmodar dykk om å delta.

Lukke til, med helsing Ørnulf Lillestøl”

Det ble tidlig sendt orientering til ordfører og rådmann i alle kommunene. Det har vært viktig å formulere spørsmål og informasjon på nynorsk som er det offisielle skriftspråket i disse kommunene.

Det er purret to ganger på svar. 10.12 og 16.12. Og svarfordeling i perioden ser slik ut;



Figur 11. Svarfordeling gjennom undersøkelsesperioden

Ved utløp av undersøkelsesperioden var det mottatt 87 respondentsvar av 139 utsendte noe som gir en svarprosent på 63.

De aller fleste har svart på alle spørsmålene. I analysedelen kommer jeg tilbake til innholdet i svarene også de spørsmålene der en større andel av respondentene har svart ”vet ikke”.

4.4.3. Tolking og fremstilling av svar

I analysen blir det i de fleste spørsmål presentert svar i prosentandeler. Fordelingen blir vist i et søylediagram slik at leseren lett kan skaffe seg oversikt over svarfordeling. Analysen tar videre det alternativet som flest har benyttet, som kan defineres som modus. (Jacobsen 2005: 312).

I en del tilfelle er det interessant å sammenhold svar på enkeltspørsmål med andre enkeltspørsmål for å kontrollere for samvariasjon. Som analysen viser er det gjennomgående samvariasjon som blir omtalt i tekst og i noen tilfelle tabeller.

Et viktig punkt er spørsmål knyttet til sterk eller svak korrelasjon. Som Jacobsen (2005) omtaler er dette også 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.

Det samme poenget gjelder i spørsmål som gjelder mer absolutte verdier. Dersom 70 % av svarene fordeler seg på alternativene 4,5 og 6 dvs på positiv side, og 40 % på negativ med svar 1,2 og 3 så vil analysen også her være avhengig av vi forventer av svar og mer objektive standarder. Det vil være forskjell på om 40 % av de spurte er negativ til statens inngripen og

reduksjon av kommunal styringsfrihet sammenlignet med at 40 % mener at rådmannen ikke effektuerer enkelte kommunestyrevedtak. Dette vil gjøre analysen verdiladet og jeg har derfor vektlagt å presentere de konkrete svarfordelinger på de fleste spørsmål slik at leseren kan ha tilstrekkelig innsikt til å tolke svarene selv.

4.4.4. Vurdering av forholdet mellom forskningsopplegg, teorivalg, datamateriale og analyse.

De viktige spørsmålene er som Jakobsen (2010) omtaler de;

1. i hvilken grad måles og belyses her omtalte forskningsspørsmål ?
2. i hvilken grad henger forholdene sammen og påvirker hverandre ?
3. i hvilken grad kan resultatene generaliseres?
4. i hvilken grad kan vi stole på resultatene generelt sett ?

Jakobsen (2010) omtaler første spørsmål som "begrepsmessig gyldighet". Er metoden(e) og måten å spørre på egnet til å belyse og måle det vi ønsker ? Det blir gitt noen råd for å sikre dette;

- gjennom veiledning og utsjekk av andre forskere
- mange spørsmål for å belyse komplekse fenomener
- kombinere metoder

- bruke pilotundersøkelser
- kontroll mot andre undersøkelser og teori

Andre spørsmål er knyttet til kausalitet dvs at en skiller mellom samvariasjon og kausalitet. Også andre tema knyttet til det som ofte blir kalt kausale feilslutninger må belyses.(Jakobsen, 2010). I aktuell undersøkelse er det utfordrende å belyse sammenheng mellom kjente og mer ukjente variabler og påvirkningsfaktorer. Kommunene her undersøkt har "samarbeidet" med statlige myndigheter om oppføring av kraftmaster, en sak som kan påvirke kommunestyrerepresentantene sitt syn på kommunestyret sin rolle som kommunen sitt øverste organ. Kommunene i Hardanger samarbeider tett omkring helsetjenester og både i et

governance perspektiv og når det gjelder forholdet til statlige myndigheter vil dette kunne påvirke det enkelte kommunestyremedlems oppfatninger for å nevne noen eksempel her.

Det er ikke mulig å pretendere noe form for kausalitet i denne undersøkelsen.

Mens de to første spørsmålene er knyttet til intern gyldighet er det vanlig å omtale de to neste som ekstern gyldighet. I aktuelt opplegg er spørsmålet om generalisering vanskelig. I den ene enden av skalaen kan en fastslå at undersøkelsen tar sikte på å belyse kommunestyrene i 7 Hardangerkommuner. En slik avgrensning vil også fokusere på generalisering fra empiri til teori såkalt teoretisk generalisering og den kvalitative delen av undersøkelsen.

Det vil også være et spørsmål om i hva grad en kan generalisere funn i dette utvalget (Hardangerkommunene) til populasjonen alle kommunestyrene i Norge (og utenfor?). I denne undersøkelsen vil dette etter min vurdering være mer bergrenset. Det er ikke foretatt noe utvalgsanalyse som viser at akkurat disse kommunene er representative i kommunenorge. Dette er småkommuner (snitt 4- 5000 innbyggere) som ligger 1- 2 timer reiseavstand til Bergen. Som nevnt over er det også en rekke variabler som både er spesielle og generelle for disse kommunene.

Jeg legger vekt på å så langt mulig å omtale styrker og begrensninger slik jeg vurderer disse. I tillegg vil også spørsmål om oppslutning i svarprosent være avgjørende. Det kan også påvirke spesielt dersom frafall er knyttet til spesielle kommuner eller andre grupper eks de som er mest positive eller mest negative/kritiske. (Jakobsen 2010).

I dette perspektivet har jeg vektlagt de etiske sidene ved opplegget ved å ikke pretendere gyldighet utover utgangspunktet - at dette er oppfatninger som kommunestyremedlemmer og noen ordførere og rådmenn i Hardanger har av kommunestyrets posisjon på gitt tidspunkt. Og som Jakobsen omtaler ; *"Åpenhet og eksplisitt avklaring av valg er en forutsetning for at det skal kunne skapes en god diskusjon omkring en undersøkelses gyldighet og pålitelighet"* (2010:371).

5. Generelle svar (analyse)

5.1 Generelle svar – gjennomgående spørsmål

Som omtalt i metodekapittelet er det innledningsvis spurt en del generelle spørsmål. Hensikten med dette er å kunne analysere og koble dette grunnlaget med svar innenfor aktuelle tema.

Kristen Ringdal (2009) argumenterer for at det er naturlig å ha denne type mer ufarlige spørsmål innledningsvis og kaller dette "traktteknikken" (2009:185)

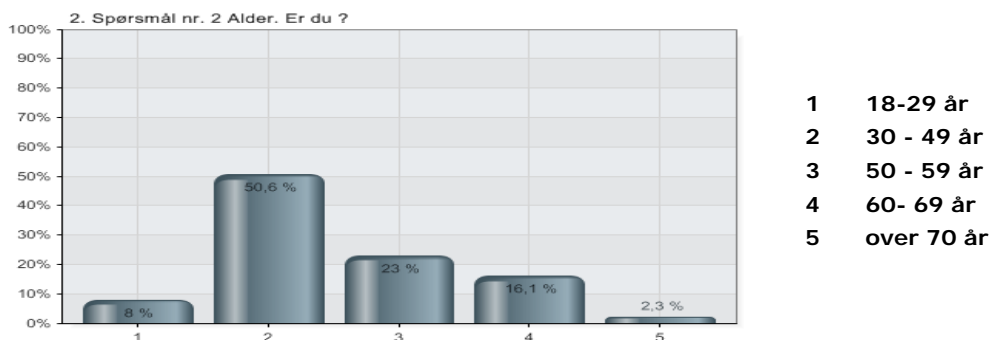
Jeg innleder analysene med å omtale de generelle spørsmålene og svarene og sammenholde de med andre undersøkelser i de tilfelle jeg har hatt sammenligningsgrunnlag.

5.2 Kjønn

63,2 % av svarene er innsendt av menn. Dette samsvarer med andelen menn/kvinner i gruppen totalt sett. At det er overvekt andel menn er ikke spesielt sammenlignet med andre kommuner. Også i europeisk sammenheng er dette gjennomgående. (Aars & Offerdal, 2012). I min undersøkelse her er ca 60 % av 139 kommunestyrerepresentanter menn.

5.3 Alder

Spørsmålet er gruppert i 5 kategorier.



Figur 12. Alder til respondentene

Som vi ser er hovedvekten mellom 30 – 49 år. Dette er litt lavere enn gjennomsnitt i andre undersøkelser av alders sammensetning i kommunestyrene. Snittalder i kommunestyrene i små kommuner er 49 år i Hardangerkommunene et par år yngre.¹²

5.4 Tilsatt i kommune

Jeg har også spurt om representantene er tilsatt i en kommune og i spørsmål 4 følger jeg dette opp med å spørre om en er tilsatt i kommunen en er politiker i. Rundt 30 % av de som svarer er tilsatt i kommunal sektor og av disse er 2/3 tilsatt i samme kommune som de også sitter i kommunestyret. Jeg har ikke funnet andre undersøkelser om dette. En relativt stor andel av kommunestyrerepresentantene er derved samtidig i annen rolle også rådmannen sine underordnede, noe som kan påvirke oppfatning disse har av maktfordeling mellom kommunestyre og administrasjon.

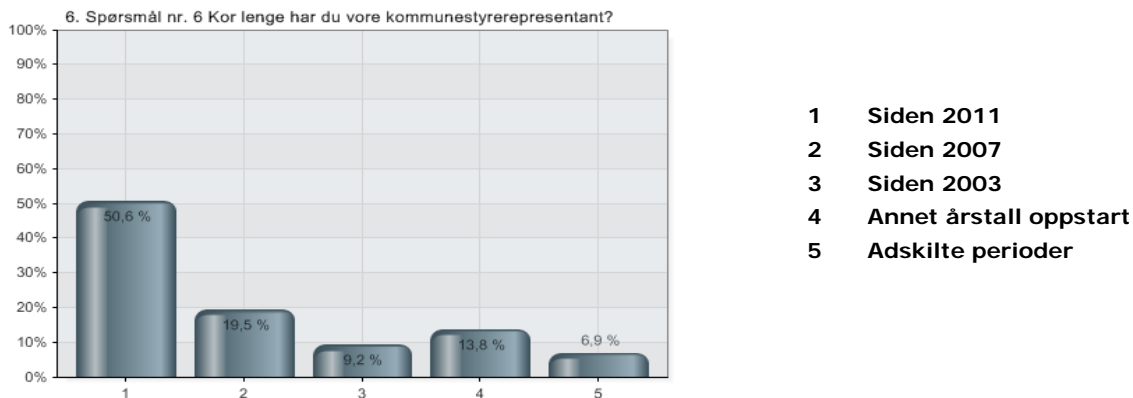
¹² I og med at det ikke er spurt om spesifikk alder kan dette være litt usikkert. Her beregnet antall i aldergrupper, i midten eks gruppe to til snitt 40 år, og 70+ til snitt 75 år delt på antall som responderer (87).

5.5 Parti

De fleste som svarer tilhører senterpartiet (31%). Og i videre rekkefølge Ap (19.5%) H (18.4%) V (13.8%) Krf (4.6%) SV (3.4%) og Frp (2.3%). Oppslutningen avviker i stor grad fra landsgjennomsnittet som en ser.

5.6 Erfaring

Spørsmål 6 gjelder hvor lenge en har vært kommunestyrerepresentant.



Figur 13. Lengde på periode som kommunestyrerepresentant

Gjennomsnittlig erfaring som kommunestyrerepresentant er her 4,5 til 5 år. Til sammenligning viser undersøkelser at gjennomsnitt i mindre kommuner er på 6,9 år (Aars & Offerdal, 2012). Politikerne i Hardangerkommunene har kort fartstid og langt kortere enn i de fleste europeiske landene. (ibid) Flere av de generelle faktorene her omtalt kan ha betydning for oppfatning av kommunestyrets rolle. Kort oppsummert ser vi at hovedvekt av representanter er menn, representantene er noe yngre enn gjennomsnittet og de utmerker seg ved å fravike relativt mye fra partitilhørighet og oppslutning på landsplan og gjennomsnitt for kommunestyrene ellers. Mange er tilknyttet Sp som kanskje er ett av partiene som hegner mest om lokalt folkestyre og kommunal autonomi og langt færre er tilknyttet Frp. Utskiftningstakten er høyere enn i andre kommuner noe som kan innebære lavere ”kompetanse” på grunn av kortere erfaring.

6. Kommunestyret og forhold til staten (analyse 1)

6.1. Innledende kommentarer

Teorigrunnlaget for analyse er omtalt i kapittel 3. Allerede i innledningskapittelet omtales dette fokuset som "autonomi". Kommunestyremedlemmenes oppfatning av egen rolle, kunnskap om oppgave og ansvarsfordeling gir inntrykk av kommunestyrets faktiske autonomi. Juridisk

mangler det kommunale selvstyret et trygt fundament. Seinest i november 2012 la Sigrid Stokstad frem doktorgradsavhandlingen "Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene". En av konklusjonene der er at Norge utmerker seg internasjonalt med svakt juridisk fundament for utøvelse av lokalt selvstyre og autonomi. (Stokstad 2012)

6.2. Hovedfunn – og analyse

6.2.1. Kunnskap om kommunens oppgaver i relasjon til staten

Følgende spørsmål og påstander er stilt kommunestyrerepresentantene om dette temaet:

- *"Eg har god oversikt over staten sin rolle i min kommune".*

Innledningsspørsmålet om kommune- stat relasjon tar sikte på å skille andel som føler seg trygg på oppfatning av kommunens og statens rolle. Halvparten svarer at de har god oversikt og halvparten er litt uenig eller uenig i påstanden. Dette samsvarer i stor grad med innbyggerundersøkelser der omtrent halvparten mener at lokalpolitikken er komplisert.¹³

Oppfølgingsspørsmålene som da går til omtrent halvparten av de spurte hver, er først til de som er uenig eller litt uenig altså de som har mindre oversikt over staten sin rolle.

Navn	Prosent
Tilhøvet mellom kommune og stat er forvirrende og eg klarar ikkje å danne med eit bilde av statens rolle	65,1 %
Ser ikkje heilt vitsen med å skilje, alt er offentleg sektor uansett	4,7 %
Anna	11,6 %
Veit ikkje	20,9 %
N*	43

Figur 14. Svarkategorier for de som opplever forholdet til staten som uklart.

Ett flertall av de som ikke har kontroll over statens rolle gir uttrykk for at dette er forvirrende og uklart.

De som svarer at de er enig i påstanden får oppfølgingsspørsmålene:

¹³ Se eks undersøkelsen til Baldersheim, Pettersen og Rose "Den krevende borger" fra 2011 side 16.

Navn	Prosent
Relasjonen til staten styrkjer kommunestyret si rolle som kommunen sitt øverste organ	13,0 %
Relasjon til staten gjev oss for lite friedom til å utøve lokalt demokrati	57,4 %
Relasjon til staten gjev innbyggjarane gode mulegheiter til å påverke utviklinga av lokalsamfunnet	16,7 %
Statleg øyremarking av midlar er ein fordel for lokaldemokratiet	11,1 %
Min kommune tilpassar seg statleg politikk i for stor grad	14,8 %
Min kommune tilpassar seg statleg politikk i for liten grad	3,7 %
Staten detaljstyrer oss meir enn tidlegare	51,9 %
Vår oppgåve er å tilpasse statleg politikk til lokale tilhøve, eg er nøgd med det	14,8 %
Anna	0,0 %
Veit ikkje	1,9 %

Figur 15. Svarkategorier hos de som oppfatter å ha oversikt over statens rolle.

6.2.2. Oppfatning av kommunestyrets makt i forhold til staten - frihet og detaljstyring

Spørsmål om kommunal frihet til å utøve lokalt demokrati er omhandlet i en rekke kilder. I stortingsmelding 12 (2011-2012) omtaler KRD "rammestyring" som svar på oppfatningen om at staten gir kommunene for liten grad av frihet.

"Rammestyring som hovudprinsipp for statleg styring er ein føresetnad for at kommunar og fylkeskommunar har eit handlingsrom, slik at dei kan fungere som lokale demokrati som kan gjere lokale og individuelle tilpassingar av tenestene og foreta egne vegval" (ibid s. 5)

Som en ser av tabellen over svarer 57,4 % i denne gruppen at staten gir for liten frihet til å utøve lokalt demokrati. I tabellen ser vi også at 51,9 % mener at graden av detaljstyring er økende. Dette stemmer i stor grad med det stortingsmelding 12 (2011-2012) også omtaler. Meldingen omtaler en rekke grunner til dette, som at det er en sterkt økende mengde av statlige regelverk til dels på detaljnivå som binder kommunene. Stortingsmeldingen er ellers mer uklar på å omtale hvorfor det har blitt slik og gir også få konkrete forslag til endringer bortsett fra

mer av det samme i relasjonen - rammestyring, veiledning og dialog. Meldingen understreker at det kan oppstå uklarheter i relasjonen og ansvarsdeling mellom stat og kommune.

Kommunestyret har ansvar for å utøve en politikk "på vegne av staten" samtidig som det har fått et mandat av innbyggerne som har egne selvstendige forventninger. I dette krysspresset kan rollen oppfattes som innbyggernes demokratisk valgte organ og i for liten grad statens iversettingsorgan. Jmf her også spørsmål om å grunnlovsfeste kommunene som selvstendig forvaltningsnivå. Jacobsen (2009) drøfter spørsmålet om autonomi og demokrati. Det er en del av demokratiet at staten styrer hierarkisk over kommunene. Sentrale politikere er demokratisk valgt. Det er samtidig slik at et lokaldemokrati forutsetter autonomi og lokal frihet til å foreta valg som opptar og er viktig for innbyggerne i kommunene. Det er også undersøkelser som viser at kommuner som i undersøkelser oppfatter at de har større grad av frihet også har høyere valgdeltakelse i kommunevalg. (NOU 2006:7)

Kommunestyrepolitikere har også svart at øremerking av statlige overføringer ikke er positivt for lokaldemokratiet. I stortingsmelding 12 (2011-2012) drøftes bruk av øremerking som et sentralt dilemma. Bruken har til hensikt å prioritere en spesiell tjeneste eller tiltak og vise sentral politisk handlekraft og gjennomføringsevne. Samtidig argumenteres det for at øremerking reduserer kommunenes frihet til å prioritere innenfor økonomiske rammer. For et lokaldemokrati kan det være vanskelig å motta øremerkede midler til styrking av ett spesifikt tiltak samtidig som en kanskje opplever lovbrudd eller sterkt begrenset kvalitet innenfor andre tjenester.

Så hvorfor øker statens detaljstyring og begrensninger i frihet til å utøve lokaldemokratiet? Maktutredningen (NOU 2003:19) omtaler noen årsaksammenhenger her. I kapittel tre omtales fragmentering av statens møte med kommunene, en "avpolitisering" av statlig styring og stor reformiver fra statlig side. Makt blir reelt sett flyttet fra sentralt politisk nivå til departement, tilsyn og direktorat. Disse har spesifikke faginteresser som ikke er samordnet i møtet med kommunene, de må underbygge egen rolle med ny satsing og tydelige prioriteringer. (ibid)

Jeg har tidligere omtalt utbygging av kraftmaster og kompensasjonsmidler som blir overført kommunene. Kompensasjonsmidlene på 100 millioner er betydelig med tanke på at dette er mindre kommuner, midlene er overført uten særlig detaljerte statlige føringer for bruk. Det er vanskelig å finne igjen kraftmast utbygging og statlige overføringer i svarene i undersøkelsen.

6.2.3. Hvem svarer hva? Har erfaring, kjønn, alder noen betydning?

Dersom vi sammenholder svarene på de spesifikke temaene i relasjon til staten med innledningsspørsmålene, ser vi noen interessante trekk.

Kvinner og menn svarer nærmest likt på innledningsspørsmålet. Kvinnene ligger litt høyere på andel som er sikker på at de kjenner statens rolle i kommunene. Dette avviker litt sammenlignet med en del andre spørsmål der en litt lavere andel kvinner er trygge i kunnskap om egen rolle, makt og samspill med rådmannen.

Av kvinner og menn som er usikre svarer en noe høyere andel kvinner at de er usikre eller vet ikke grunnen til dette, mens menn sier at kommunens relasjon til staten er forvirrende og uklar. Som vi ser over grupperer de fleste som har oversikt over statens rolle i oppfatning av at staten detaljstyrer i for stor grad og/eller at staten gir for liten frihet til å kunne utøve lokalt demokrati. Respondenten kan her velge mellom noen alternativer med mer negativt preg som de to som har fått flest svar i tillegg til et alternativ som indikerer at kommunen tilpasser seg statlig politikk i for stor grad. Samlet sett er en høyere andel menn negativ til relasjon med staten. De har en høyere andel som også mener at kommunen tilpasser seg statlig politikk i for stor grad. Kvinner har en klart større andel som svarer at relasjon til staten gir muligheter til å påvirke utvikling av lokalsamfunnet. Denne fordelingen stemmer bra overens med andre deler der vi ser at menn er mer konfronterende og kritisk til relasjon kommunestyret har og den posisjonen kommunestyret er i.

Når vi ser på de samme forholdene og erfaring som politikere ser vi kanskje ikke så uventet at de mest usikre er de som er innvalgt i 2011. Dette kan også forsterkes med at en del av disse ble innvalgt i et "protestvalg" mot utbygging av kraftmaster og der staten ble fremstilt som en motpart. Når denne saken nå har lagt seg litt og også fokus er rettet mot å fordele kompensasjonstilskudd så kan dette påvirke usikkerheten. Dette bildet blir tydeligere når vi ser på hvordan de svarer de som er sikker på og har god oversikt over statens rolle. De innvalgte i kommunestyret er langt mer positiv til samarbeidet med staten enn de innvalgt i 2003 og 2007 der nærmest alle svarer alternativ 2 og 5 dvs detaljstyring og liten frihet. Det er flere av de som er innvalgt i 2011 som mener at "Relasjon til staten gir innbyggerne gode muligheter til å påvirke utviklingen av lokalsamfunnet" slik at dette er alternativet er valgt av de fleste av de ferskeste politikerne. I denne gruppen svarer også ca 17% at relasjon til staten styrker kommunestyrets rolle som kommunens øverste organ.

Når vi til sist her ser på partitilknytning så er det Ap representantene som svarer at de er minst usikker på statens rolle. 70 % av disse er sikker mens rundt 50 % av de andre er det samme. Av de usikre så fordeler grunnene til dette seg jevnt med unntak av Sp der en noe større andel svarer at samarbeidet er uoversiktlig og forvirrende.

Av de sikre er H det partiet som markerer seg mest tydelig som kritisk til statens rolle. Nærmest alle svarer her i kategoriene 2 og 7 dvs detaljstyring og lite frihet. Ap representantene er mest nyansert her, og Sp utmerker seg med en større andel som svarer "Vår oppgave er å tilpasse statlig politikk til lokale forhold, jeg er fornøyd med det".

6.2.4. Sammenholdt med annen forskning

Jeg finner relativt lite selvstendig forskning på hva kommunestyrerepresentanter mener om

relasjon til staten. I ulike lokaldemokratiundersøkelser er temaet omhandlet, som i samarbeidsprosjektet mellom KS og KRD i 2010 som er gjennomført av Baldersheim og Rose. Undersøkelsen har fokus på å sammenholde innbyggernes syn på de folkevalgte og de folkevalgte sin egen mening om egen fungering. I et av spørsmålene her er det formulert påstanden " *Statens detaljstyring av kommunen uthuler rollen som folkevalgt*". En påstand som grenser opp mot det jeg har spurt respondentene her om. Baldersheim og Rose sin undersøkelse her er gjennomført i 50 kommuner, små under 5000 innbyggere, mellomstore 5000 til 20000 og store kommuner. Ingen av Hardangerkommunene har deltatt her. 72 % av de i små kommunene svarer "passer godt" eller "passer svært godt" på dette spørsmålet. Småkommunene har høyest andel i disse svarkategoriene. Svarfordelingen her samsvarer godt med resultatene i min undersøkelse.

I en større internasjonal undersøkelse som jeg har referert til i flere avsnitt er spørsmålet formulert slik til politikere i kommunestyret i 14 europeiske land.

" På bakgrunn av din erfaring som kommunestyrerepresentant i denne kommunen, og uavhengig av formelle regler, vennligst angi hvor innflytelsesrik hver enkelt av de følgende aktører er i forhold til kommunale organer og aktiviteter" Svorskalaen her er 1- 4 der 4 er svært stor og 1 svært liten. Et av alternativene er *"offentlige organ på regionalt og sentralt nivå"* I småkommuner er dette alternativet gitt et snitt på 2,03. Dette er middels sammenlignet med andre land. (Polen høyest med 3,33 og Belgia lavest med 1,56). Som referanse ser vi at rådmannen gis 3,26 og etatsledere 2,50 på samme spørsmål.

6.3 Oppsummering

Intensjonen med spørsmålene i dette tema er å både finne ut hva representantene mener om relasjon med staten og å finne ut hvordan representantene vurderer egen kunnskap om relasjon og trygghet i møte med staten. Halvparten av respondentene er usikre på statens rolle i relasjon til kommunen og kommunestyret. Dette er en høy andel også sammenholdt med andre tilgrensende undersøkelser. Spesielt er andelen høy blant politikere innvalgt i 2011.

Det er også en høy andel som er kritiske til statens rolle i kommunene. Staten detaljstyrer og gir kommunene for liten frihet. H representanter er langt mer kritiske enn Ap velgere her men snittet er likevel høyt og negativt til statlig innblanding. Dette punktet samsvarer i stor grad med annen forskning, det samsvarer også med flere stortingsmeldinger og utredninger om statens forhold og samspill med kommunene.

7 Kommunestyret og samspill med rådmannen (Analyse 2)

7.1 Innledende kommentarer

Undersøkelsen blant kommunestyrerepresentantene gir mest empiri på dette området - kommunestyrets relasjon til rådmannen og administrasjonen. I teoridelen har jeg brukt Jacobsen (2007,2009) for å belyse rolle og maktfordeling. Jeg har også brukt Lukes (2005) og Christensen og Jensen (2009) i drøfting og synliggjøring av maktperspektiv i samarbeidet mellom rådmann, administrasjon og kommunestyre. I analysen her tar jeg utgangspunkt i svarene kommunestyrerepresentantene har sendt inn i undersøkelsen og sammenholder det med teori og annen forskning på feltet.

Utgangspunktet er forskningsspørsmålet som tar utgangspunkt i kommunestyrets rolle som kommunens øverste styringsorgan. Noen tema er gjennomgående i oppgaven. Dette gjelder spørsmål om makt og analyse av maktutøvelse sett i forhold til administrasjonens og rådmannens ulike roller i samarbeid med kommunestyret. Dette er roller som er omtalt i kommunelov og i reglement.

Jeg har også i omtale av kommunene og i teoridelen satt fokus på administrativ organisering og NPM som indirekte føringer for hvordan rådmannsrollen og administrasjonen gir og kan gi kommunestyret føringer på å være kommunens øverste organ.

7.2. Analyse

7.2.1. Administrasjonen som tilrettelegger

I teorikapittelet er denne rollen omtalt med flere innfallsvinkler.

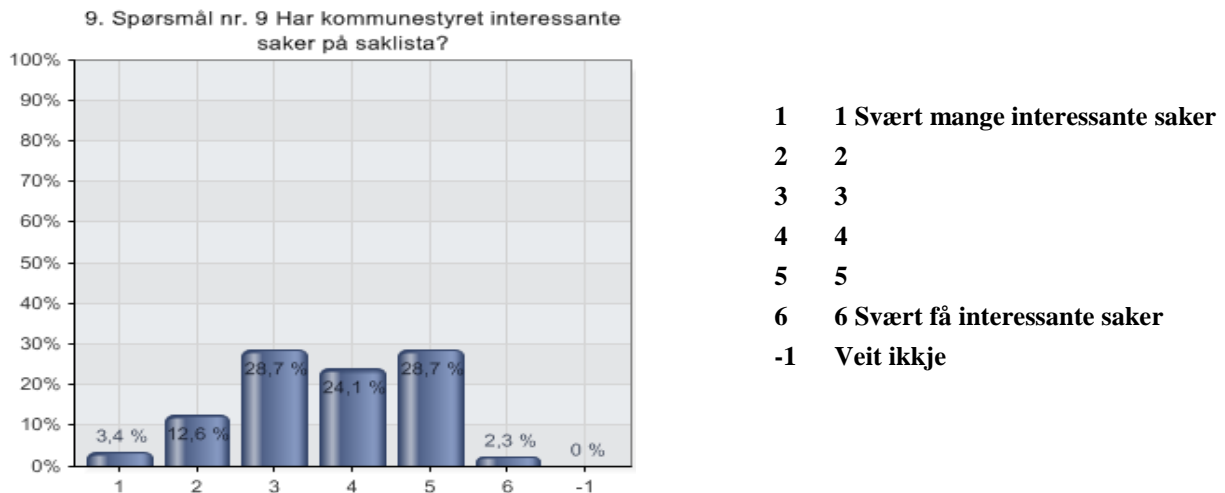
- utfra kommunelovens føring i § 23 :

"2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll."

Jeg repeterer bestemmelsen her fordi den er sentral i forståelsen av rådmannen sin rolle som tilrettelegger. Slik loven er bygget opp vil rådmannen være en forutsetning for at kommunestyret kan fungere som et folkevalgt organ. Med få unntak tilsier loven i andre deler at kommunestyret fatter vedtak i saker og som kollegialt organ. Sakene blir utredet av

rådmannen og slik blir rådmannen inngangsporten for alle tema og saker som skal til behandling i kommunestyret.

Jeg har på denne bakgrunn stilt spørsmålet om en oppfatter at kommunestyret har interessante saker på saklisten;



Figur 16. Interessante saker på saklisten ?

Svarfordelingen her er som en ser jevnt fordelt med et snitt rundt middels eller passelig (3,38). Dette er likevel et relativt stort antall som mener at det er for få interessante saker til behandling i kommunestyret. Som jeg har omtalt i teorikapitlet er det ordfører som fastsetter dagsorden til kommunestyremøtene. Svarene her kan bety at sakene er mindre interessante i seg selv som vil være ordfører sitt område, eller at de er gjort mindre interessante ved måten de er forberedt på som vil være rådmannen sitt område. Og selvsagt kan det være slik at det ikke er eller finnes interessante saker til behandling.

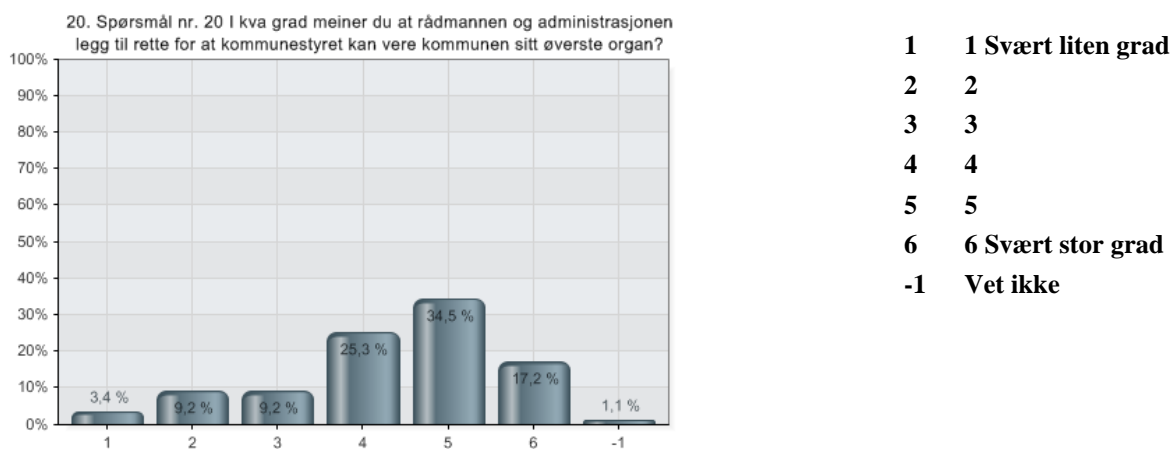
Dersom vi ser nærmere på hvem som svarer i de ulike kategoriene her, ser vi at kvinner fordeler seg jevnere på alle kategorier og det er flere her som er i kategorien mange og svært mange interessante saker. Blant mennene er det en relativt stor gruppe som svarer i alternativ 5. Samlet sett oppfatter kvinnene at det er flere interessante saker til behandling enn menn.

Hovedtrekket når vi kobler med alder er at de yngste og de eldste finner færrest interessante saker til behandling. Aldersgruppen 30-49 år er her mest positive. Det kan være mange aktuelle koblinger her også mellom kjønn og alder, kjønn, alder og partitilhørighet osv. Velger et tema til som er nevnt tidligere i oppgaven som gjelder hvordan motivasjonen endrer seg hos representantene over tid. Undersøkelser i Danmark viser at ferske politikere etter relativt kort tid etter valget mister motivasjon og også gir uttrykk for at det mangler interessante og

spennende saker til behandling. (Buch & Elklit 2007, Sørensen, 2009). Dette stemmer med min undersøkelse som viser at det er representantene som har satt i kommunestyret siden 2007 som også svarer at det er flest interessante saker til behandling. De minst positive er representanter valgt inn for første gang i 2011 etterfulgt av de innvalgt i 2003.

7.2.2. Direkte makt

I teorikapitlet er begrepet direkte makt omtalt. Denne operasjonaliseringen av maktbegrepet er hentet fra Lukes (2005) og Cristensen & Jensen(2009). Det refererer seg til makt i bruk i beslutningsarenaen dvs i vår sammenheng i kommunestyresalen. Som omtalt i metodekapitlet har jeg ikke observert kommunestyrene i aksjon. Jeg har stilt noen spørsmål med formål å få belyst spørsmålet om hvordan kommunestyrerepresentantene oppfatter at rådmannen og administrasjonen samarbeider med kommunestyret for å legge til rette for at kommunestyret kan inneha rollen som kommunens øverste organ.

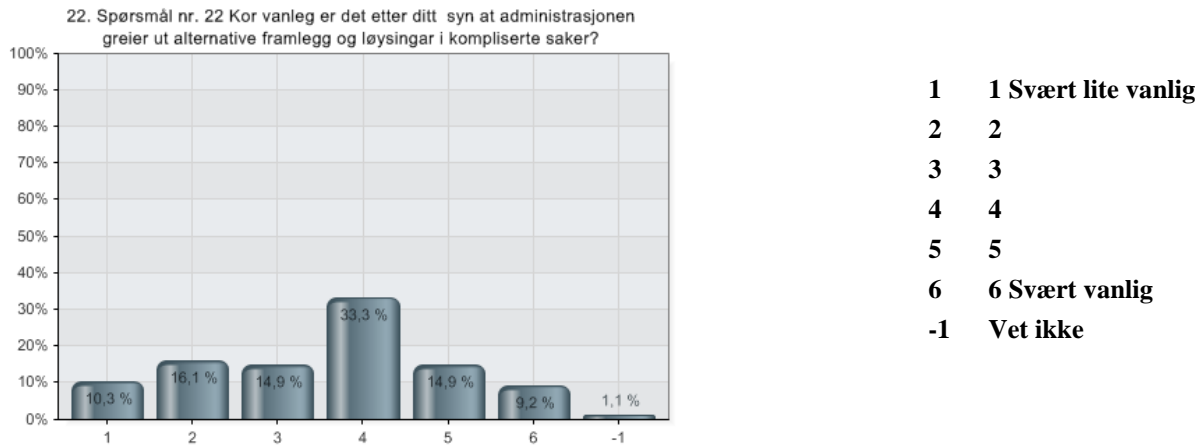


Figur 17. Rådmannen og administrasjonen som tilretteleggere ?

Spørsmålet er et generelt åpnings spørsmål for temaet og som vi ser er rundt 80 % fornøyd til svært fornøyd med rådmannen sin tilrettelegging. Dette positive inntrykket har både menn og kvinner og det er mindre forskjeller også i andre grupper som partitilhørighet og ansiennitet.

Når vi går videre inn og analyserer faktorer for direkte makt ser vi at dette inntrykket blir noe mer nyansert. Jeg bringer her inn begrepet "kompliserte saker" for å skille mellom saker der det er aktuelt og sett fra respondenten sin side ønskelig med alternative forslag til løsninger. Det er her forskjeller mellom menn og kvinner der menn mener det er mindre vanlig praksis. Litt

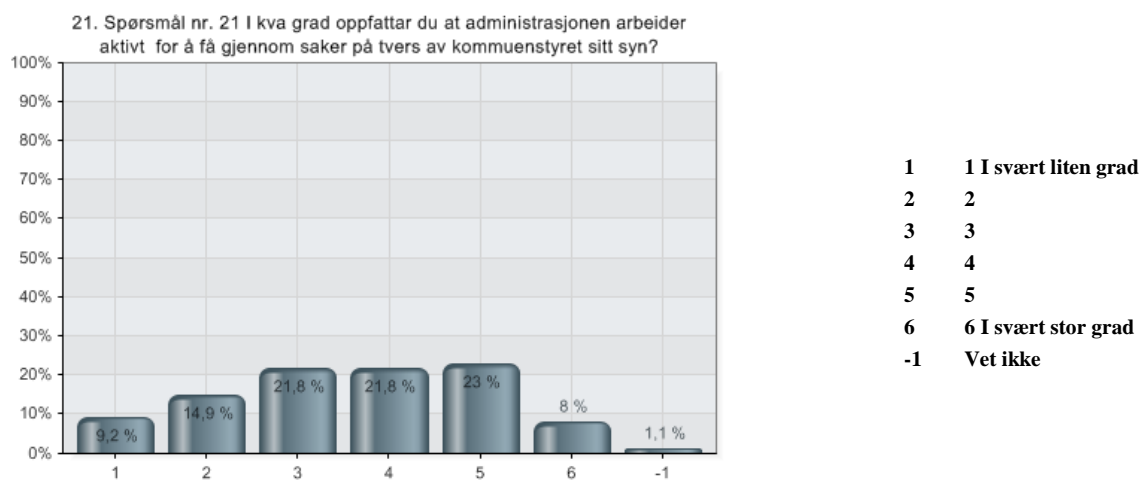
spesielt og vanskelig å forklare nærmere er at politikere innvalgt i 2007 gir et tydelig svar på at det er mindre vanlig enn de som er innvalgt i 2003 og 2011.



Figur 18. Alternative framlegg ?

Det å utarbeide alternative framlegg slik at kommunestyret kan foreta valg, betyr at administrasjonen må slippe noe av kontrollen på prosess og mulige utfall. Som omtalt i teorikapittelet er det viktig å koble vedtak til administrasjonens "logikk". Dette er en logikk knyttet til ønsket om vedtak som er økonomisk kostnadseffektive, som er knyttet til ønsket regelverk eller har en rettferdighet eller likeverdsprinsipp knyttet til seg. (Jacobsen 2009). Det kan også være interne grunner til at administrasjon og rådmann ønsker kontroll, som Jacobsen omtaler som ønske om å opprettholde slakk.

Et tilgrensende tema omhandler spørsmålet om administrasjonen aktivt markerer seg overfor kommunestyret;



Figur 19. Aktivt arbeid for å få gjennomslag på tvers av kommunestyrets syn.

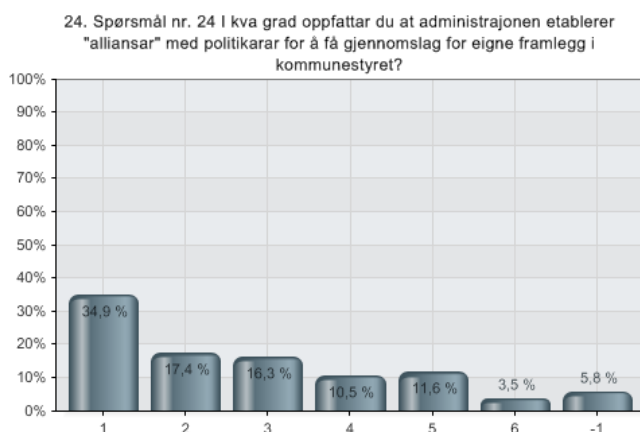
Dette spørsmålet er kanskje det som er mest direkte knyttet til makt og direkte maktbruk. Det sier mindre om metode administrasjonen bruker, men mer om oppfatningen kommunestyret har av rolleforståing hos administrasjonen. Resultatet her viser en oppfatning av at administrasjonen aktivt ønsker kontroll og det i ganske stor grad. Denne oppfatningen er sterkere hos menn enn hos kvinner, den er sterkere hos de yngre medlemmene og hos de som ble valgt inn første gang i 2011. Tendensen er noe svakere blant Sp og V representanter og sterkere hos H og Ap. Ikke så uventet ser vi at de som svarer alternativ 4,5 og 6 her også mener at rådmannen og administrasjonen har fått delegert for mye makt. Kommer tilbake til spørsmålet om oppfatning av delegering av makt under avsnitt 7.

Tidligere i spørreskjemaet rettes det spørsmål om hvorvidt respondentene mener at de får tilstrekkelig informasjon til å kunne fatte riktige vedtak. Svarene her er positive slik at rundt 80 % er fornøyd med og mener at informasjonen de får er tilstrekkelig. Spørsmålet her er utformet for å sikre både den skriftlige saksutgreiingen og evt muntlig orientering i møtet. Det er heller ikke her noen forskjeller mellom det menn og kvinner uttrykker.

7.2.3 Allianse og samspill med politisk elite ?

Jacobsen (2007) og andre som Baldersheim og Rose (2000) viser i fra undersøkelser at det er tendenser til at det oppstår politisk eliter i kommunestyret. Dette kan ofte være formannskapsmedlemmer, gruppeledere, enkeltpersoner med autoritet, nettverk og erfaring. Dette kan selvsagt ha betydning for kommunestyret sin fungering og dette avsnittet fokuserer jeg på koblinger til administrasjonen. Temaet er i overgang mellom administrasjonen sin direkte og indirekte makt fordi å sikre allianser med politikere både vil kunne gi makt før, under og etter kommunestyremøtet.

Spørsmålet som er stilt er ;



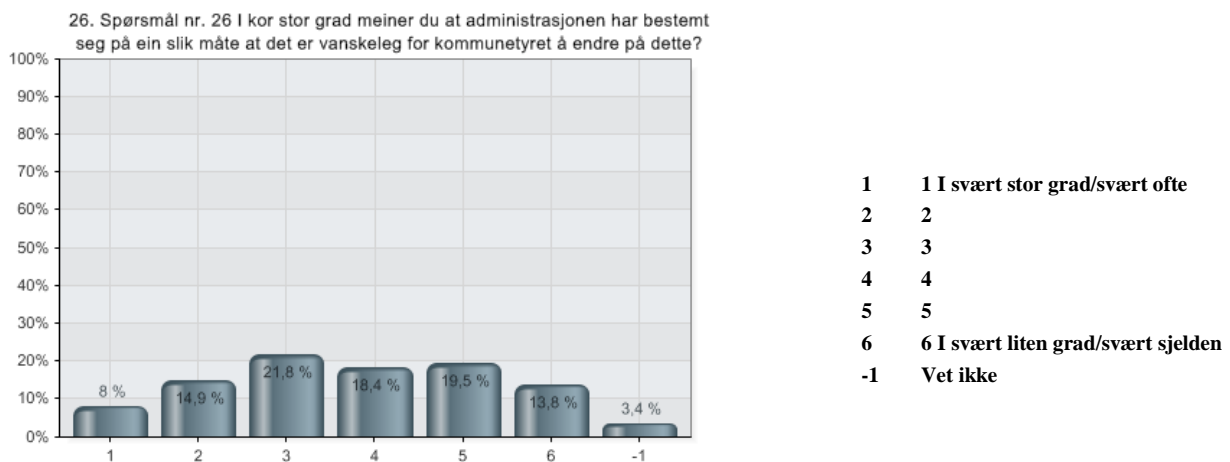
- 1 1 Svært sjelden**
- 2 2**
- 3 3**
- 4 4**
- 5 5**
- 6 6 Svært ofte**
- 1 Vet ikke**

Figur 20. Allianser med enkeltpolitikere ?

Som vi ser av svarfordelingen her svarer mange at dette sjelden skjer. Slik spørsmålet og alternativene her er fremstilt vil en måtte velge alternativ 1 også dersom det aldri skjer. Valg av alternativ 2,3 osv indikerer da at dette skjer om enn i liten grad. Dette betyr at det oppfattes at rådmannen og administrasjonen inngår allianser for å sikre makt for å få gjennomslag for egne forslag. Svarene ellers viser at menn er noe mer tilbøyelig til å mene at dette skjer oftere enn kvinnelige kollegaer og jo lengre fartstid en har som representant jo oftere mener en at dette skjer.

7.2.4. Indirekte makt

Begrepet indirekte makt er også hentet fra Lukes (2005) og Christiansen & Jensen (2009) Litt forenklet bruker jeg begrepet i teorikapitlet knyttet til hvem som reelt sett bestemmer hvilke saker som kommer til behandling i kommunestyresalen og hvordan beslutning blir gjennomført etter at vedtak er fattet. Dette blir kalt "filter 1" og "filter 2". Formelt sett er det ordfører som skal være filter 1 og til vanlig vil det være rådmannen som er filter 2.(jmf kommunelovens §23) Jeg har tidligere i analysen her omtalt spørsmålet om det er interessante saker på saklisten til kommunestyremøtene. Dette kan være en indikator på hvordan filter 1 fungerer. I analyse av indirekte makt og rådmannen sin tilrettelegging vil det være sentralt å finne ut hvordan valg av saker konkret blir foretatt.

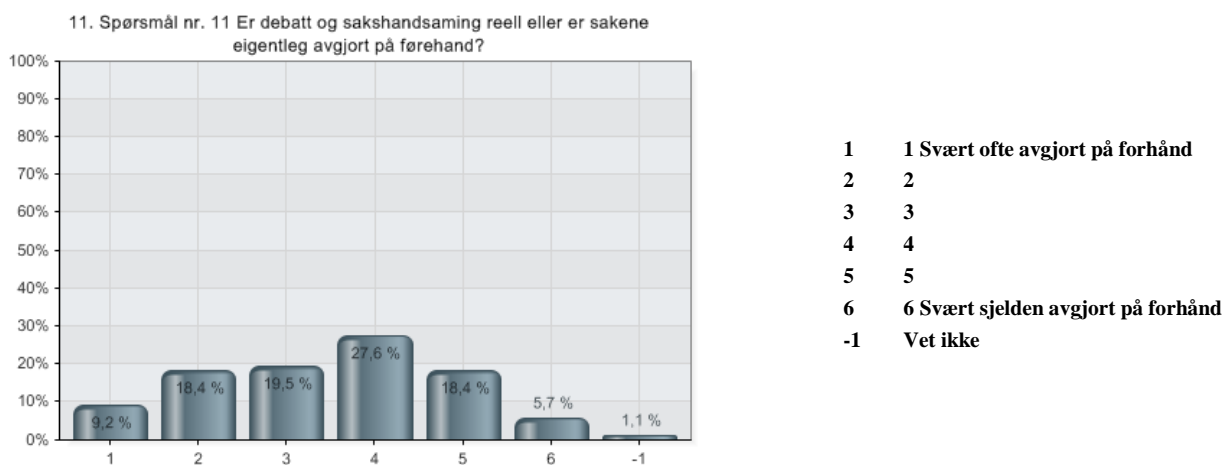


Figur 21. Bestemt seg på en slik måte at det er vanskelig for kommunestyret å endre ?

Spørsmålet er generelt og kan vurderes både som indikator for direkte og indirekte makt. Det kan bety at representantene registrerer dette i kommunestyremøtet, på beslutningsarenaen, i debatten og/ eller tilknyttet indirekte makt ved at etterspurte saker ikke kommer til behandling.

Det kan også være knyttet til oppfatninger av om vedtak blir effektivt. Spørsmålet belyser hvordan representantene opplever maktforholdet med administrasjonen direkte og det at en så stor andel opplever at det er vanskelig å få gjennomslag for kommunestyret sine meninger dersom administrasjonen har bestemt noe annet er overraskende. Det er på dette spørsmålet også forskjell på menn og kvinner der menn mener det er oftere dette skjer enn kvinner. Det er også slik at de med lengst fartstid i kommunestyret mener dette skjer oftest.

Tilgrensende til dette spørsmålet følger også spørsmålet om representantene oppfatter at den politiske prosessen er reell dvs om kommunestyret har reell påvirkning

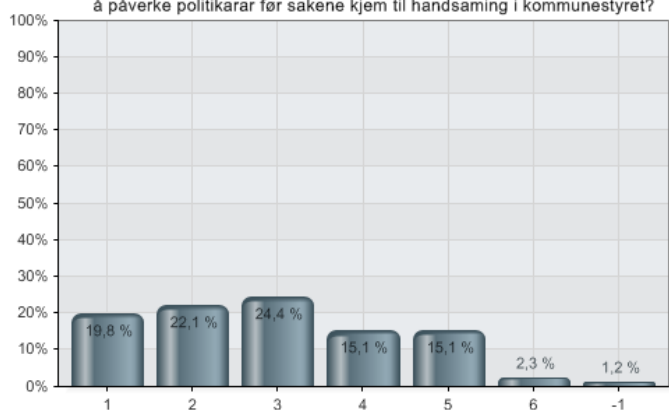


Figur 22. Reell saksbehandling ?

Som vi ser er oppfatningen her at sakene ofte er avgjort på forhånd. Snittet her er 3.3. Det er også her menn som har en oppfatning av dette skjer oftere enn kvinner. Fordeling i forhold til erfaring er likevel litt ulik ved at det her er de som ble valgt inn i 2011 som mener at dette oftest skjer. Det kan tyde på at en del mener at det ikke er, i en del saker, rådmannen som har lagt sterke føringer på sakene på forhånd. Jeg viser her til avsnitt om allianser med spørsmål om det inngås allianser mellom rådmannen og enkeltpolitikere og seinere avsnitt om oppfatning av omfang av delegering til rådmann, formannskap og andre utvalg. Grunnen til denne til dels sterke oppfatningen kan også være

Tilgrensende til dette spørsmålet er også spørsmålet om administrasjonens påvirkning eller forsøk på å påvirke politikerne før behandling i kommunestyret.

23. Spørsmål nr. 23 I kva grad prøver administrasjonen å få gjennomslag ved å påvirke politikarar før sakene kjem til handsaming i kommunestyret?



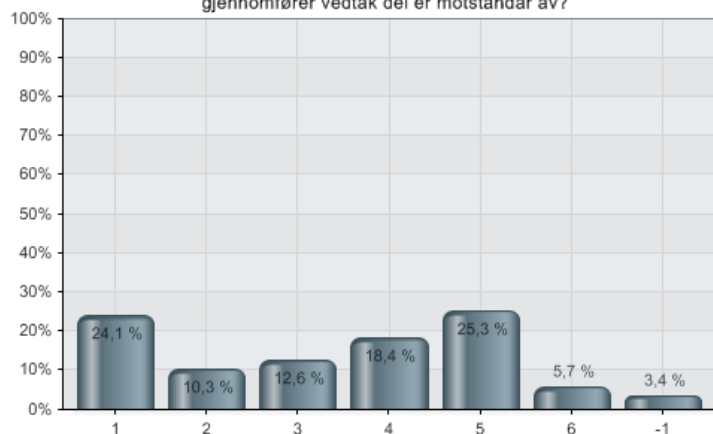
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5
- 6 6 I svært stor grad/svært ofte
- 1 Vet ikke

Figur 23. Påvirke politikere før saksbehandling i kommunestyret ?

Det er her ikke konkretisert hva form for påvirkning det er snakk om. Svarene her samsvarer i stor grad med svarfordeling på spørsmål om administrasjonen inngår allianser med politikere for å få gjennomslag. Selv om svarfordeling indikerer et snitt under 3 så tilsier det også et stort flertall som gir uttrykk for at dette faktisk skjer. I motsetning til ved spørsmål om allianser er det her kvinner som svarer mest i alternativ 4,5 og 6.

Filter 2 er knyttet til effektivisering eller iverksetting av vedtak. Som nevnt er kravet til rådmannens ansvar direkte omtalt i kommunelovens § 23. Andre undersøkelser viser at rådmannen og administrasjonen har tendens til å utøve makt ved å aktivt "sile saker ut" i filter 2. Dette er saker som administrasjonen ikke har tid eller ressurser til å effektivisere, glemmer, utsetter, trenerer. (Jacobsen 2007)

27. Spørsmål nr. 27 Etter di meining, hender det at administrasjonen ikkje gjennomfører vedtak dei er motstandar av?



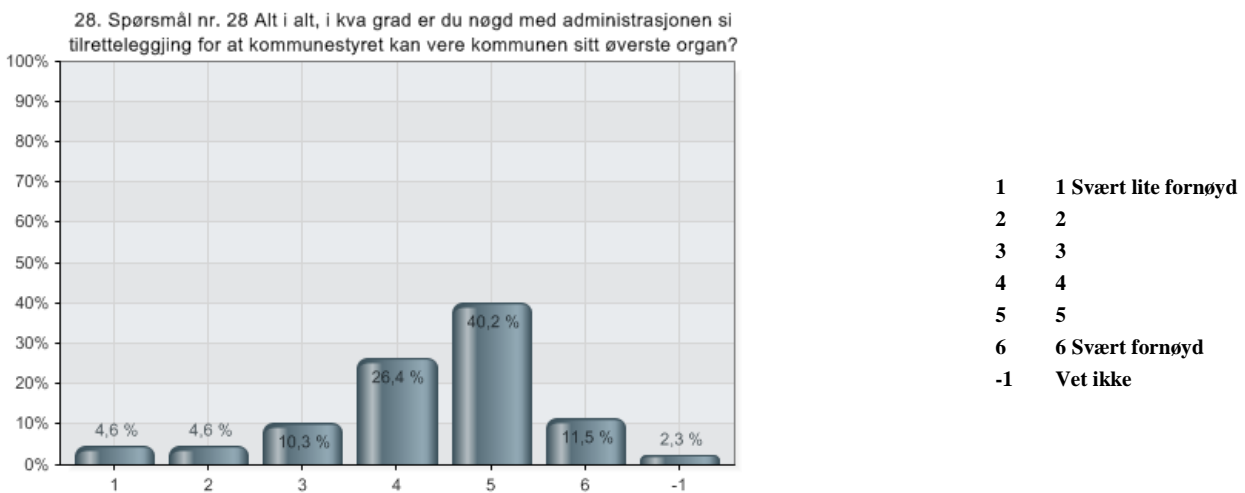
- 1 1 Svært sjelden
- 2 2
- 3 3
- 4 4
- 5 5
- 6 6 Svært ofte
- 1 Vet ikke

Figur 24. Ikke gjennomføre vedtak rådmannen er motstander av.

Svarfordeling gir her inntrykk av at et flertall mener at dette skjer relativt ofte. Spørsmålet er formulert slik at oppfatninga baserer seg på at administrasjonen bevisst og aktivt ikke

gjennomfører det de er motstander av. Dette samsvarer som nevnt over, med andre undersøkelser. På dette spørsmålet kan det være aktuelt å sammenholde med om det er forskjell på svar fra de som er tilsatt i kommune og andre. Det er ca 55 % som svarer alternativ 4,5 og 6 av de som arbeider i kommune og ca 49 % som svarer de samme alternativene i hele gruppen. Mange av de tilsatte i kommune er underordnet en rådmann som da ikke effektuerer slik mange i kommunestyret gir uttrykk for. Menn er her tydelig mer kritisk til administrasjonen på dette spørsmålet. Representantene blir mer kritisk jo lengre de har satt i kommunestyret.

Selv om respondentene i flere grunnleggende spørsmål må oppfattes å være konkret kritisk til maktfordeling med administrasjonen og rådmannen gir en på oppsummeringsspørsmålet inntrykk av å være fornøyd. Det kan bety at den mer generelle grunnholdningen til administrasjonen er god selv om en er mer kritisk når enkelttema blir belyst.



Figur 25. Alt i alt hvor fornøyd med rådmannens tilrettelegging ?

7.3. Maktfordeling

I forrige avsnitt ser vi at representantene på en rekke tema er kritisk til maktfordeling med rådmannen og administrasjonen. Jeg går her litt videre og ser på spørsmål om delegering og delegeringsreglement. Begrepet delegering blir brukt for å betegne det å overlate til en annen å utføre å treffe beslutninger med rettsvirkninger på sine vegne (Bernt 2010). I dette avsnittet gjelder det da at kommunestyret overlater til rådmannen å fatte beslutninger på kommunestyrets vegne. Dette er et viktig prinsipp for å sikre at kommunestyret kan være kommunens øverste organ. Begrensninger for delegering til rådmannen er omtalt i kommuneloven og avgrensner seg til saker og vedtak som ikke har prinsipiell betydning.

Hvordan denne overføringen faktisk skjer og hvordan dette er omtalt i delegeringsreglement påvirker hvordan partene kommunestyret og rådmann og administrasjon faktisk oppfatter maktfordeling. Litt seinere i dette avsnittet vil jeg også omtale at hvordan dette blir praktisert og omtalt, også kan være kilde til bevissthetskontrollerende makt slik dette er omtalt i teorikapitlet tidligere i denne oppgaven. (Lukes 2005, Cristensen & Jensen (2009).

7.3.1. Delegering og kobling til delegeringsreglement

I undersøkelsen er det stilt spørsmål ved omfang av delegering til ulike organ. Her skal vi fokusere på delegering til rådmannen.

Spørsmål nr. 12 Meiner du kommunestyret har delegert for mykje/passande eller for lite makt til ...

	For mye	Passende	For lite	Vet ikke
Navn	%	%	%	%
Rådmann/administrasjonen	34,5 %	63,2 %	0,0 %	2,3 %
Formannskapet	10,6 %	71,8 %	12,9 %	4,7 %
Andre politiske utval	7,1 %	69,0 %	15,5 %	8,3 %

Figur 26. Grad av delegering til ulike organ

Som en ser av svarfordelingen her mener ca 2/3 at delegering er passelig og 1/3 at det er delegert for mye til rådmannen. I tidligere spørsmål om direkte maktfordeling er dette litt ulikt da det der er en noe større andel som er mindre fornøyd med maktfordeling. Som det er gjennomgående er menn mer kritisk til omfang av delegering enn kvinner (menn for mye, 42 %, passelig 58%). Det er også en tydelig forskjell på svar til de som har satt lengst i kommunestyret som er mye mer kritisk. Blant de som har vært i kommunestyret siden 2003 mener 62 % at det er delegert for mye til rådmannen.

7.3.2 Delegeringsreglement/reglement for kommunestyret

Ved gjennomgang av delegeringsreglementene i kommunene så ser en at alle er bygd omkring de samme grunnprinsippene. Det er omtalt saker av ikke prinsipiell art kan delegeres til rådmannen.

Ved å se på saksbehandling av delegeringsreglementet ser en at dette også er noe ulikt. Noen kommuner lar rådmannen stå for all saksutredning og presenterer et reglement uten særlig alternative framlegg, mens det i andre kommuner ser ut for at kommunestyret selv har hatt en mer sentral rolle i etablering og revisjoner av reglementet. I noen tilfelle står prinsipp for

delegering dvs at kommunestyret ikke frasier seg makt eller ansvar ved å delegere, samt at det på etthvert tidspunkt kan trekke delegeringsfullmakten tilbake dersom den som har fått denne ikke utøver myndighet slik kommunestyret ønsker, i andre er dette mer uklart.

Prinsippene for hva som kan eller skal delegeres til rådmannen er omtrent slik med noe variasjon mellom kommunene;
Myndighet kan delegeres dersom:

- Vedtak i saken er mer eller mindre gitt som følge av tidligere politiske vedtak eller vedtatte retningslinjer.
- Saken ikke krever særlige skjønnsmessige vurderinger
- Vedtak i saken er i samsvar med politisk godkjente planer innenfor aktuelt saksområde
- Vedtak i saken er regelbundne og faglig pregede som mer eller mindre følger automatisk av lov, forskrifter eller lignende.

Gjennomgående er det på litt ulikt vis referert til kurante versus prinsipielle saker, det er også omtalt på likt ulikt vis at hensikten med delegering er å effektivisere saksbehandling. I noen reglement er det inkludert oversikt over ulike lover og særlover og hvilke instans dette er delegert til.

Flere av punktene over kan framstå som uklare. Jeg omtaler her kort noen poeng tilknyttet det siste punktet; Vedtak som har et faglig preg.

Profesjonalisering av toppadministrasjonen fra de saksfokuserte byråkrater til høyt utdannede innen ledelse, økonomi og juss har vært fremtredende de siste tiår. (Jacobsen 2009) Hva som er vedtak og vedtaksprosesser som er "faglig" funderte og der det i realiteten er få alternativ har økt med stort tempo. Forventningene til saksgrunnlaget til tenkning, til konsekvensbetraktninger blir faglige vurderinger som blir "avpolitisert" og overlatt til administrasjonen. Dette kan gjelde plassering av legevakt, sammenslåing av skoler, tilrettelegging for barnehagetilbud til de yngste barna, hva barn skal spise i skoletiden osv, osv. Jacobsen omtaler disse prosessene som selvforsterkende fordi utdanningstypene "reproduserer" seg selv i organisasjonen. Dette skjer både ved ekstern rekruttering, intern rekruttering, opprykk og ved sosialisering. (Jacobsen 2009). Det at undersøkelsen viser at de med lengst erfaring som kommunestyrerepresentanter også er klart mest opptatt av at det er delegert for mye makt til rådmannen kan være en indikator at disse ser hvordan disse forandringene har vært gjennomført over tid.

Reglement for kommunestyret omtaler retningslinjer for kommunestyremøter, ledelse av møter, saksforberedelse osv. Det er noe variasjon i grad av ansvar lagt til rådmannen i reglementene. I alle er det rådmannen som har ansvar for saksforberedelse og å påse at det er forsvarlig utredet og at alle forslag følger av lov, forskrift og retningslinjer. I noen kommuner er formannskapet gitt en mer sentral posisjon i å tilrå for kommunestyret.

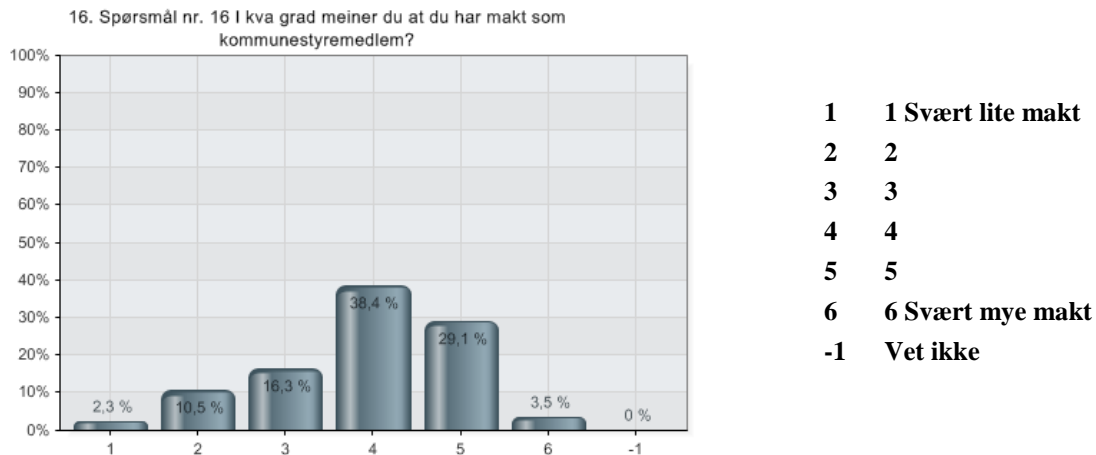
Når vi sammenligner grad av delegering med oversikter utarbeidet over kommunene generelt (NIBR- Rapport 2012:21) så ser en at Hardangerkommunene på mange områder er heller "forsiktig" og tilbakeholden med grad av delegering til rådmannen. Dette gjelder både på økonomiområdet og personalområdet. På landsplan er hovedtendensen at kommunestyret tar noe av fullmaktene tilbake (fra 2008 til 2012), men at rådmannen i større grad videredelegerer internt sine fullmakter.¹⁴

7.3.3 Administrativ organisering og makt

I teorikapitlet omtalte jeg spørsmål om sammenheng mellom administrativ organisering og makt. Nyere organisasjonsformer i kommunesektoren med 2 nivåmodeller medfører en sterkere maktkonsentrasjon enn i tidligere modeller med sektorer og etatsjefer. Rådmannsnivået bestående av rådmann, assisterende rådmann og evt 1 eller to ledere til, har samlet makt i organisasjonen i møte med kommunestyret. Jacobsen (2009:88-89) understreker at det på høyt administrativt ledernivå kan være vanskelig å skille administrative roller fra politikernes. Rådmannsnivået blir satt til å "forhandle" mellom ulike interesser, prioritere mellom ulike parter internt og eksternt og utvikler arbeidsfelt som tradisjonelt er oppfattet å være politiske. (ibid). Jacobsen drøfter her også spørsmålet om størrelse på kommunen eller organisasjonen har betydning for grad av politisk engasjement hos administrative ledere. Det er lite forskning på dette men de konklusjoner som er trukket indikerer at det ikke er særlig ulikheter knyttet til ulik størrelse. Det er likevel slik at i mindre kommuner som i Hardangerregionen så vil organisasjonene være mer gjennomsiktlige og mindre komplekse enn større kommuner. Politikerne kan i større grad ha innsikt og oversikt over hvilke saker og beslutninger som fattes i administrasjonen.

¹⁴ På økonomiområdet har nærmere 70 % av rådmennene fullmakt til å omdisponere brutto budsjett og på personalområdet har 80 % fullmakt til å godkjenne lokale forhandlinger (uten å konferere med politiske organ) 87 % har fullmakt til å foreta omorganiseringer og 70% delegerer denne fullmakten videre internt.

7.3.4. Opplevd makt



Figur 27 . Makt som kommunestyremedlem ?

7.3.5 Hvem svarer hva - kjønn, alder osv betydning ?

Dette er et spennende og interessant tema. Det er ikke hovedtema i denne avhandlingen og kommer på et vis som bonusoppmerksomhet underveis. Vi ser at kvinner gjennomgående er mindre kritisk til rådmannens myndighetsutøvelse. Dette gjelder syn på omfanget av delegert myndighet, liten endringsvillighet og vilje til å effektivere vedtak fra rådmannen sin side. Kvinner mener også at de har mindre makt som kommunestyremedlem enn sine mannlige kolleger og det virker som om de er mer inneforstått med og aksepterer det.

7.3.6 Bevissthetskontrollerende makt ?

Jeg har i teorikapitlet omtalt begrepet bevissthetskontrollerende makt. Ofte kan dette være den makten som blir brukt som får representantene til å føle seg underlegen eller sågar dum i møte med rådmannen. I boka "kontrol i det stille" blir denne maktformen omtalt som "den mest effektive og skjulte magt er at forhindre at konflikter i overhovedet at opstå". (Christensen & Jensen 2009). Dette kan være ved manipulering av ulik art å få politikerne til å tro og oppfatte at det en tenkte og mente ikke var så lurt eller at det egentlig ikke var ens interesser likevel, eller som omtalt over, at en får eller blir gitt en følelse av at dette forstår jeg ikke, jeg er nok antakelig dummere enn andre her og spør da heller ikke for oppklaringer. Det kan også være at en del ting en faktisk mener er håpløst å forandre og at en derved gir opp. - Jeg mener egentlig

at rådmannen ikke effektuerer vedtak som administrasjonen er uenig i, men jeg vet ikke helt hvordan jeg skal gripe det an, det er jo også mulig at det bare er jeg som ser dette som et problem.

Det er likevel noen spørsmål som kan gi indikasjoner på bevissthetskontrollerende makt.

Som nevnt over er respondentene jevnt over mer positiv til rådmannens tilrettelegging når det gjelder de generelle spørsmålene som eks;

Alt i alt, i kva grad er du nøgd med administrasjonen si tilretteleggjing for at kommunestyret kan vere kommunen sitt øverste organ?

I kva grad meiner du at rådmannen og administrasjonen legg til rette for at kommunestyret kan vere kommunen sitt øverste organ?

I svar på de mer konkrete spørsmålene er respondentene langt mer kritisk noe som kan være en indikator på at konkrete problem og utfordringer gjenkjennes eller bevisstgjøres når en blir utfordret konkret.

Ut fra egen erfaring omtales noen trekk ved rådmannen og administrasjonen som kan, jeg understreker her kan, indikere bruk av bevissthetskontrollerende makt.

- høy grad av verbalisering. Spørsmål som utfordrer rådmannens maktbruk og myndighetsutøvelse blir møtt av lange muntlige utledninger og forklaringer.
- høy grad av bruk av fremmedord, lange setninger og vanskelig språk
- kompliserende og ikke forenklende framstillinger skriftlig og muntlig.
- gode motiv som at maktbruken er effektiviserende, den er faglig rett, juridisk eneste mulighet.
- anklagende respons på spørsmål om delegert myndighetsutøvelse.

Politikk og administrasjonskulturer

Uten å gå langt inn i dette temaet, kan vi også se at møte mellom administrasjon og politiske utvalg også er møte mellom ulike kulturer. Fundamentet for et levende demokrati er konflikt, debatt, likeverdighet, avstemming. Alle har i utgangspunktet lik rett til påvirkning. I en administrativ ledelseskultur er det en annen målestokk for verdsetting som bygger på motivasjon, kompetanse og styring. Et levende lokaldemokrati betyr engasjement, uenighet og koalisjon, en "levende" organisasjon betyr at alle trekkes i samme retning. I en administrativ kultur oppfattes åpen konflikt som negativ og skadelig og trekkes inn bak lukkede dører og møtes med direktiv for hvordan og hvem som skal kunne uttale seg til offentligheten i en politisk kultur er konflikt nødvendig for å tydeliggjøre forskjeller og styrkeforhold. Det er

legitimt å kritisere hverandre for åpen scene eller mikrofon som politikere, det er ikke det i en administrativ og profesjonell kultur. Hvordan påvirker kulturene hverandre i det som Busch mfl kaller "den politiske prosessen" ? der koalisjon møter ledelse. (Busch mfl 2009) Dersom vi antar at det til en viss grad brukes bevissthetskontrollerende makt før under og etter kommunestyremøtene og at denne blir bevisst eller ubevisst brukt av rådmann og administrasjonen så er det nærliggende å også anta at den har som formål å skape det Berger og Luckmann (1966) kaller en sosial konstruksjon av virkeligheten. En endret virkelighet som bygger på antakelser om at en ikke skal stille kritiske spørsmål i åpent møte med pressen tilstede, lojalitet, omdømmebygging og at vi alle har en felles samlet retning på vårt engasjement blir institusjonalisert. Kommunestyret blir over tid endret og den objektive beskrivelse og påvirkning blir internalisert slik at den enkelte representant oppfatter disse atferdsreglene, normene og kulturen som sine egne.

7.4 Oppsummering

Deler av undersøkelsen viser at makt og rolledeling mellom administrasjonen ved rådmannen og kommunestyret ikke følger "det Weberianske ideal" slik Jacobsen (2009) omtaler dette. Gjennom hele kapittelet ser vi tendenser til at kommunestyret er usikker på egen rolle i samarbeid med administrasjonen samt at mange føler at rådmannen har eller tar for mye makt. Noen av spørsmålene er tydeligere på dette som om kommunestyrerepresentantene oppfatter at administrasjonen arbeider aktivt for å få gjennomslag på tvers av kommunestyret sitt syn og om de oppfatter at en del saker i realiteten er avgjort før behandling i kommunestyret. Når en ser de i sammenheng med oppfatning av at det er vanskelig å endre beslutning når administrasjonen har bestemt seg, blir dette enda tydeligere. Det er også spennende å se at såpass mange mener at rådmannen ikke gjennomfører vedtak han er motstander av, noe som vil være i strid med kommuneloven.

Som jeg vil komme tilbake til seinere er det i liten grad belyst i undersøkelsen det Lukes (2005) og Christensen & Jensen (2009) omtaler som bevissthetskontrollerende makt. Jeg har her i dette kapittelet prøvd å også analysere trekk i ulike spørsmål som kan si noe om det feltet uten å ha grunnlag for å kunne trekke noe klare konklusjoner. Avslutter her med en historie brukt for å gi et bilde av sakte utvikling eller inkrementell endring som vi kanskje kan se i forholdet mellom rådmann, administrasjon og kommunestyret.

Tenk deg en gryte med kaldt vann, hvor en frosk svømmer lykkelig. Ilden er tent under gryten og vannet varmes sakte. Det ble snart lunket. Frosken synes det er ganske behagelig og fortsetter å svømme. Temperaturen begynner å stige. Vannet er varmt. Det er litt mer enn det frosken verdsetter. Det sliter henne litt, men hun bekymrer seg ikke. Vannet er veldig varmt nå. Frosken begynner å finne det ubehagelig, men er nå også svekket. Da holder hun ut, men gjør ingenting. Vanntemperaturen stiger inntil frosken rett og slett koker og dør uten å ha prøvd å komme seg ut fra gryten. Hadde frosken blitt satt inn i en gryte på 50 °, hadde hun straks gitt en rednings spark og kommet seg ut av gryten levende.

Det viser at når en endring skjer tilstrekkelig sakte, unnslipper den bevissthet og forårsaker sjelden en reaksjon, motstand eller opprør.

Olivier Clerc, fransk filosof, 1991

Når jeg nå går over til neste kapittel som omhandler kommunestyrerepresentantene sitt syn på seg selv og kommunestyrets fungering, har vi med oss som bakteppe at kommunestyrerepresentantene har en oppfatning av et samarbeid med en administrasjon med mye makt.

8 Politiske roller og kommunestyrets fungering

8.1 Innledende kommentarer

Når jeg her tar frem svar på spørsmål knyttet til hvordan respondentene til slutt så er det også fordi vi kan anta at svar og oppfatninger her er påvirket av oppfatninger av relasjon til staten og til rådmannen.

8.2. Analyse

8.2.1. Politikerne sin rolle - styring eller ombud ?

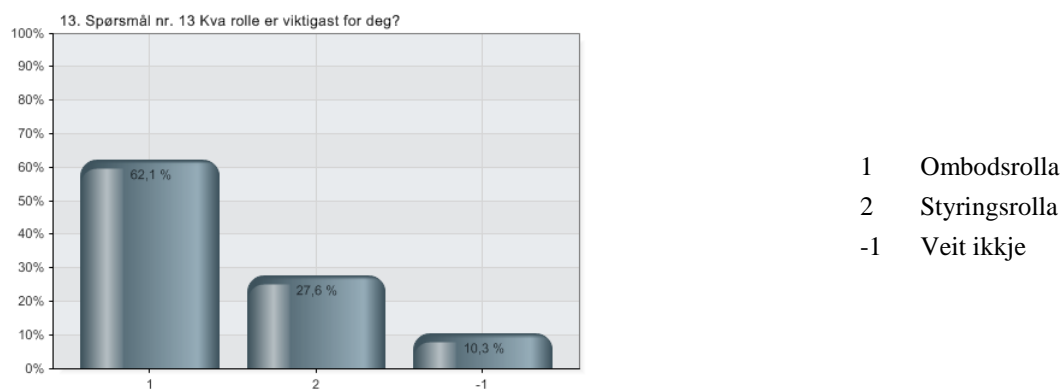
Som nevnt i innledningen til dette kapitlet kan lokalpolitikerrollen være under press.

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 fylgjer lov og forskrifter.



Figur 28. Styring og ombudsrolle.

Som vi ser er det en stor overvekt i representanter som mener at ombudsrollen er viktigst. Kvinner er noe mer opptatt av ombudsrollen (72%) enn menn (54%). Dette indikerer at kommunestyrerepresentantene ønsker direkte kontakt og dialog med innbyggerne om saker som opptar dem.

8.2.2. Kontakt med innbyggerne ?

Rose (2000) omtaler ulike former for kontakt med innbyggerne for å sikre og styrke lokaldemokratiet. Han deler tiltakene inn i fire hovedkategorier;

Direkte demokrati - som eks folkeavstemninger

Konkurransedemokrati - som eks direkte valg av ordfører

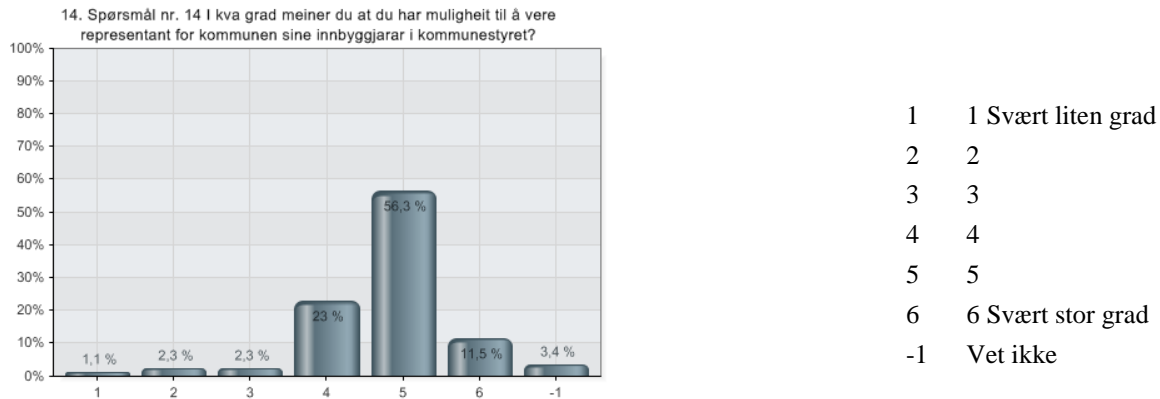
Deliberativdemokrati - som utvidete høringsprosesser og

Deltakerdemokrati. (Rose 2000: 75- 80)

Jeg fokuserer her på noen oppfatninger av hvordan en lar befolkningen delta. I forrige avsnitt omtales den direkte kontakten som omfattes av en ombudsrolle som viktig. Politikerne ønsker å sikre deltagelse direkte i de demokratiske prosessene. Ofte overlates denne rollen til ordfører, men vi ser nå at internett er en stadig mer brukt kanal for kommunikasjon. KS gjennomfører nå undersøkelser som kartlegger kommunenes bruk av Facebook og Twitter til ulike former for kommunikasjon med innbyggerne. Resultatene er så langt oppløftende når det gjelder deltagelse og lokaldemokratisk engasjement. <http://www.ks.no/Portaler/Veikart-for-sosiale-medier/> Det er en risiko for at rollene som politikerne har som ansvarlige i styringsrolle blir utfordret av økt press på ombudsrollen. Kommunikasjon på sosiale medier innebærer at enkeltpersoner letter får komme til ordet med sine meninger og sine saker. En del kommuner

lager en egen ordfører eller folkevalgt kanal som skilles fra kommunen ellers. På folkevalgt kanalen kommer enkeltinnbyggere til orde med det de ønsker.

Ombudsrollen er ellers



Figur 29. Representant for innbyggerne ?

Dette spørsmålet følger som et oppfølgingsspørsmål til spørsmål om ombudsrolle eller styringsrolle. Som vi så over er kvinner mer opptatt av å være i ombudsrolle enn menn, de mener i dette spørsmålet at de har mindre mulighet til faktisk å utøve rollen enn menn.

På oppfølgingsspørsmålet her om hva som er grunnen til at en ikke får nok mulighet til å være representant for kommunens innbyggere svarer respondentene enten at det er på grunn av at

*"Rådmannen/administrasjonen er lite imøtekomande når vi tek opp saker eller
Eg veit ikkje korleis eg skal gå fram for å få sett saker på dagsorden eller fremja saker"*

Som omtalt i teorikapitlet er dette relevante argument. Det administrative system er ikke innrettet på å behandle enkeltsaker som kommer fra politikere. Ser vi på reglementene fra kommunestyre i Hardangerkommunene så viser flere til kommunelovens § 34

"§ 34. Endring av sakliste. Forespørsler.

1. Folkevalgt organ kan med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak på den utsendte saklisten. Det kan også treffe vedtak i sak som ikke er oppført på saklisten, hvis ikke møteleder eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg dette.

2. Ethvert medlem kan rette forespørsler til lederen i møtet, også om saker som ikke står på saklisten." (kommuneloven av 1992-09-25-107 , § 34)

Reglementene skjerper ofte inn punkt 2 i loven med tidsfrister for når forespørslene og eller interpellasjoner skal være innsendt og at disse skal være skriftlig framsatt.

8.2.3. Makt og delegering

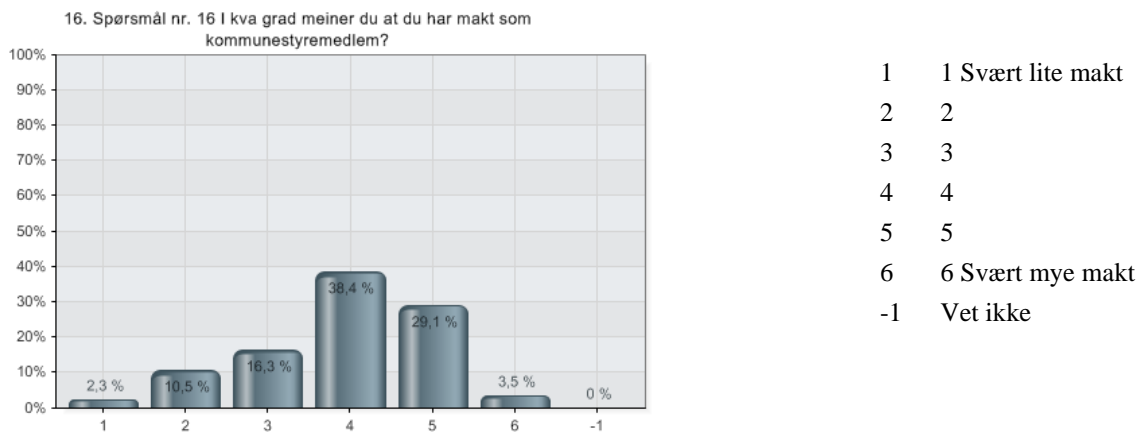
Makt og kommunestyre er omtalt i kapitlet om relasjon til rådmann og administrasjon spesielt. I spørsmål om delegering er det i tillegg til rådmannen også spurt om delegering til formannskap og andre utvalg;

Spørsmål nr. 12 Meiner du kommunestyret har delegert for mykje/passande eller for lite makt til ...

	For mye	Passende	For lite	Vet ikke
Navn	%	%	%	%
Rådmann/administrasjonen	34,5 %	63,2 %	0,0 %	2,3 %
Formannskapet	10,6 %	71,8 %	12,9 %	4,7 %
Andre politiske utval	7,1 %	69,0 %	15,5 %	8,3 %

Figur 30. Delegering til ulike organ.

Også her er det skille mellom kvinner og menn der kvinner er mer fornøyd med delegering mens menn vil delegerer mer til formannskap og andre utvalg. Som tilgrensende spørsmål kan vi også knytte spørsmålet ;

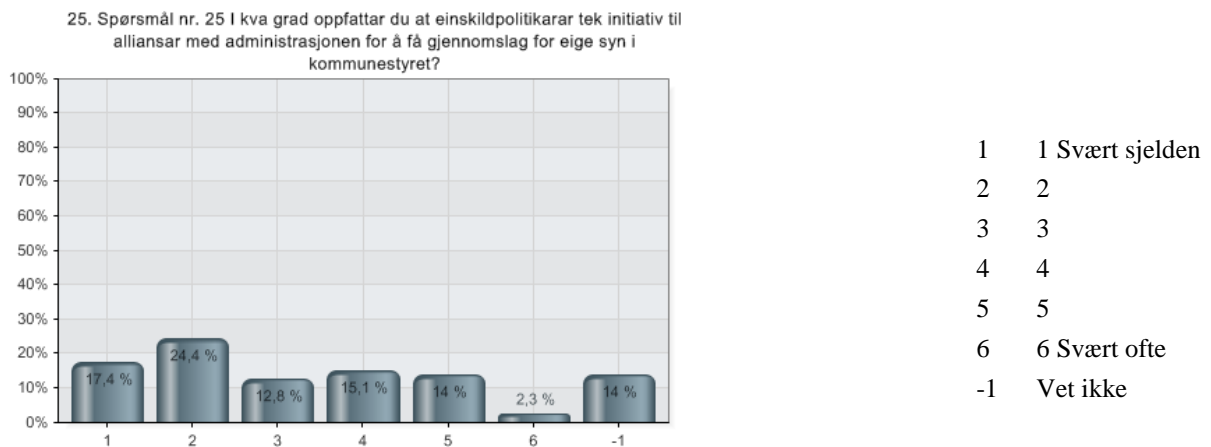


Figur 31. Grad av makt som kommunestyremedlem ?

Som gjennomgående mener menn at de har mer makt enn kvinner. Ap og Sp representanter mener de har mest makt - H representanter minst.

Jeg har ellers i tidligere kapittel omtalt ulike innfallsvinkler til å analysere makthforhold spesielt i relasjon til rådmann og administrasjon. Et tidligere omtalt spørsmål var om rådmannen tok

initiativ til kontakt med enkeltpolitikere ? Jeg har også stilt spørsmålet om enkeltpolitikere tar kontakt med og inngår allianser med administrasjonen.



Figur 32. Allianser med rådmannen ?

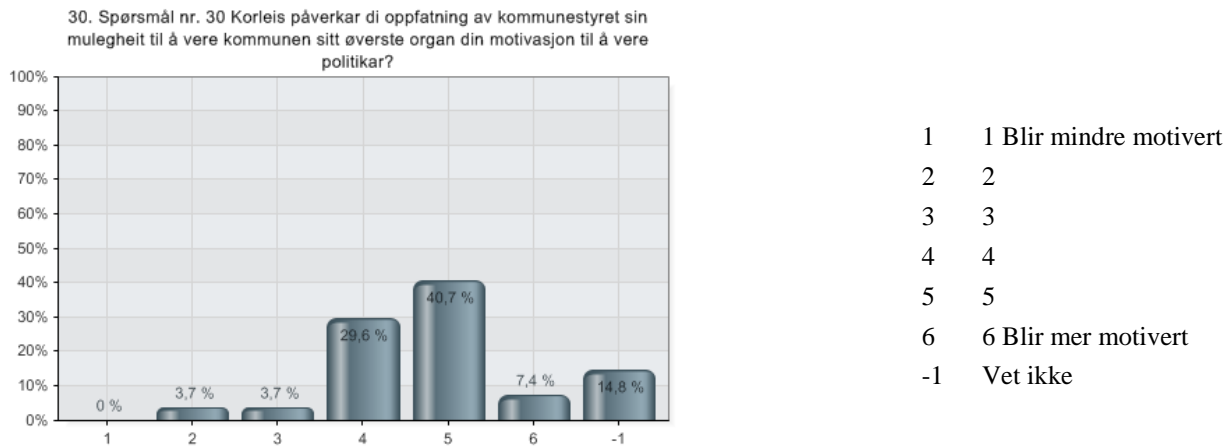
Det er jo her interessant å se at politikere selv mener at de selv oftere tar initiativ til å inngå allianser med administrasjonen for egne saker enn de opplever at administrasjonen er i forhold til dem selv. Menn mener dette skjer oftere enn kvinner og de med kortere fartstid som politikere mener det skjer oftere. Høgrerepresentanter mener dette skjer oftere og Sp sjeldnere.

8.2.4. Forandringer i maktrelasjon



Figur 33. Endring i mulighet til å være kommunens øverste organ ?

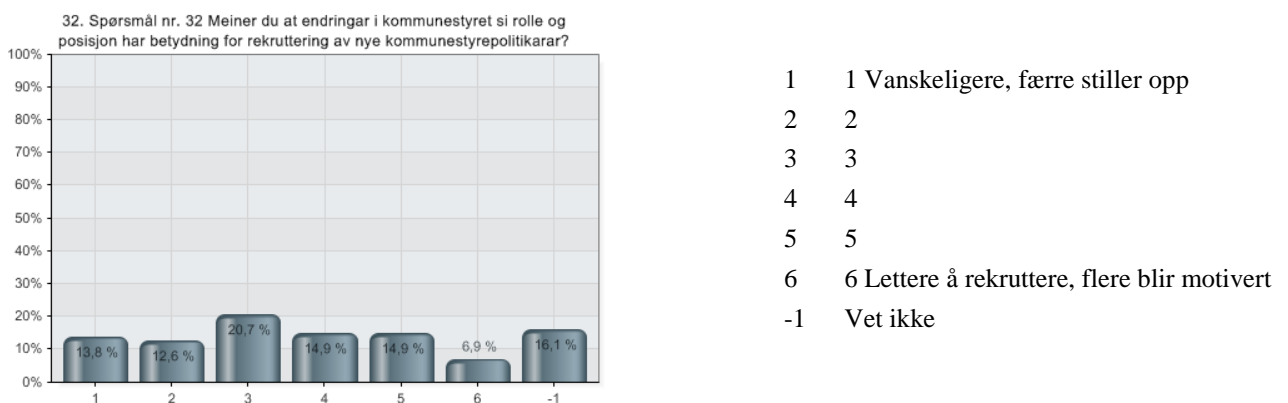
Kvinner mer usikre her og mindre positive enn menn. Her er Sp representanter mest positive men har også en større gruppe som er usikre.



Figur 34. Kommunens øverste organ og motivasjon.

Spørsmålet tar sikte på å klargjøre i hva grad synet på makt i kommunestyret er viktig for representantene sin motivasjon til å delta. I andre undersøkelser om hva som er viktig for politikere sin motivasjon, får vi litt forskjellige svar på dette. I undersøkelsen i fra Aars og Offerdal om situasjonen i Europeiske land er makt en svært viktig motivasjonsfaktor for de norske politikerne. På en skala fra 1- 4 er snittet 3,32 på faktoren reell påvirkning i enkeltsaker. Der de norske plasserer denne faktoren høyest i forhold til sine europeiske kollegaer.

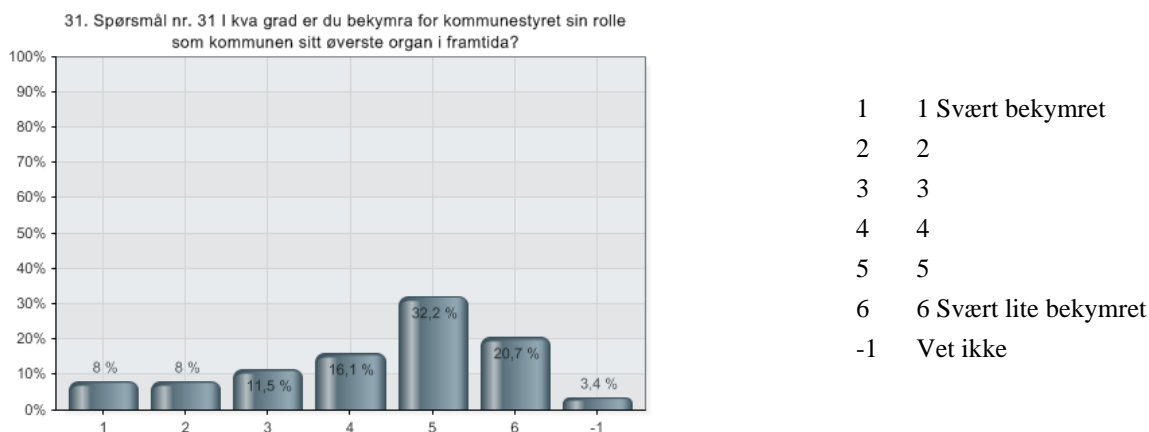
8.2.5. Rekruttering



Figur 35. Rekruttering av nye politikere ?

Dette er også til dels et oppsummerings spørsmål. Vi ser at spredningen i svaralternativ her er relativt stor. Svarfordeling må sammenholdes med spørsmålet på 8.2.4 der overvekten av svarene er at vi har en positiv utvikling. Likevel er svarene her på alternativ 1,2 og 3 i svak overvekt.

8.2.6. Kommunestyrets framtid ?



Figur 36. Bekymring for kommunestyret i fremtiden ?

De yngste representantene er mest bekymret. Mindre jo eldre en blir. Dette bildet stemmer med en del andre spørsmål der vi ser at de yngste representantene i tillegg til de med kortest erfaring som politikere er de som også er mest usikker på rollen og kommunestyret sin funksjon. Sp representanter har mindre grad av bekymring enn H og Ap representantene, noe som også stemmer med andre tema der vi ser at Sp er de som har best motivasjon og oppfatter at kommunestyret har makt og kontroll.

8.3. "Kryssanalyser"-

8.3.1 Partitilhørighet

Det er fire parti som de fleste svarer at de er representanter av. Sp er det klart største med 31 % av de som svarer, H 18% og V med ca 14 % hver og Ap med ca 19 %. Tilknytningen avviker da mye sammenlignet med statlig nivå. Partioppslutning i alle Hardangerkommunene for disse partiene er;

Sp: 28 %

Ap 27 %

H 23%

V 21 %

Vi ser da at oppslutning om denne undersøkelsen er klart størst av Sp representanter og minst blant Ap representanter. Mandatfordeling på parti er også interessant da kommunevalget i 2011 i deler av Hardanger var et protestvalg mot kraftlinjeutbyggingen. Spesielt fikk Ap merke en

reduksjon og i Granvin forsvant Ap fra kommunestyret etter dette valget. Det er også litt spesielt at det i Jondal er flertall for Sp med 9 av 17 kommunestyrerepresentanter.

Når vi ser på forskjeller i hva de ulike partirepresentantene svarer ser vi noen hovedtrekk.

Forhold til rådmannen

Jeg tar et par spørsmål her som kan gi et bilde av forskjeller mellom representanter med ulik partitilknytning. I hele undersøkelsen er det gjennomgående mer positive svar på de generelle spørsmålene sammenlignet med de mer spesifikke. På spørsmålet om en alt i alt er fornøyd med administrasjonen sin tilrettelegging, er det likevel store forskjeller. Sp representanter er i mye større grad fornøyd. Over 80 % svarer i alternativ 4,5 eller 6. Til sammenligning svarer ca 50% av Ap representantene i tilsvarende alternativ. (H 60 og V 64%). Dersom vi sammenholder dette med spørsmål om i hva grad administrasjonen gjennomfører vedtak som en er motstander av ser vi at Sp representanter er de eneste gruppen som har flere som svarer sjelden og svært sjelden (66%) enn ofte og svært ofte. Vi ser her en ganske markant forskjell mellom partigruppene. Som eksempel svarer ca 56 % i H gruppene at dette skjer ofte til svært ofte. Gjennomgående er Sp klart mer positiv til rådmannen og administrasjonen sammenlignet med de andre partigruppene. Dette kan bero på at Sp er det største partiet og derved får mest gjennomslag, det kan bero på at det Jondal er flertall av SP representanter som derved "styrer" kommunestyret. I kommunene er ordførerfordelingen også slik at Sp har 3, H 2, Ap 1 og V 1.

8.3.2 Rolle og syn på makt i kommunestyret

Vi finner til dels det samme bildet her som omtalt i avsnittet over. Sp representantene er mer positive og finne det mer interessant å delta sammenlignet med spesielt H og Ap. Det er også interessant å se at Sp vektlegger styringsrollen som den klart viktigste.

Fordeling av svar på om en mener ombuds eller styringsrollen er den viktigste fordelt etter parti

	Ap	V	H	Sp
Ombud	88%	50%	62%	33%
Styring	6%	33%	37%	49%
Vet ikke	6%	17%	1%	18%

Tabell 37. Partitilknytning og rolle.

På oppfølgingsspørsmålet om en mener at en får dette til er Sp klart mest positiv der alle svarer over middels - alternativ 4,5 eller 6. H svarer rundt 20 % under middels her.

Også på spørsmål om endringer over tid er det litt forskjell.

"I din tid som kommunestyrepolitiker , har du merker noe endring i kommunestyrets mulighet til å være kommunens øverste organ ?"

Fordelinger i %

	Sp	Ap	V	H
Mindre 1	0	6	0	12
2	0	6	0	0
3	15	18	41,7	6
4	48	41	25	50
5	8	12	0	18
Mer 6	0	12	8	6
vet ikke	30	6	25	6

Tabell 38. Partitilknytning og endring i oppfatning av kommunestyret som øverste organ ?

8.3.3 Tilsatt i kommunen

Jeg har tidligere under kapittelet om relasjon til administrasjonen, omtalt ulikheter i svar fra representanter som også er tilsatt i kommunen. Dette kan også være interessant å se litt nærmere på under dette tema. Hvordan påvirker det å være kommunetilsatt synet på egen rolle som politiker og motivasjonen til å være folkevalgt. Omtrent 21 % av de som svarer er tilsatt i kommune - altså en relativt høy andel. Enkelte forfattere som Baldersheim (2000) og Jacobsen (2007) indikerer at det kan oppstå avstand mellom den demokratiske kultur med folkevalgt styring, ønske om nærhet til befolkningen og den administrative NPM retningen med profesjonalisering og administrativ styring og kontroll.

Tilsatte i kommunene oppfatter det som like interessant som andre å være kommunestyrerepresentant. De er enda mer opptatt av å sikre en ombudsrolle enn andre og en større gruppe er usikker på hva rolle de velger. Det innebærer at gruppen kommunetilsatte er mindre opptatt av styringsrollen enn andre. På oppfølgingsspørsmålet om de mener at de også klarer denne rollen, er også flere positiv til det enn andre. Tilsatte i kommunene gir uttrykk for at de er mer opptatt av å være ombud og at de også mener at de får dette bedre til enn andre.

Når vi sammenligner tilsatte i kommunene og andre og deres svar på omfang av delegering er det også her forskjeller. Som nevnt i tidligere kapittel, er det langt færre i denne gruppen som mener at det er delegert for mye til rådmannen. Dette er forståelig, det indikerer også at de som svarer har et positivt tillitsforhold til sin øverste ledelse. Den andre store forskjellen er at tilsatte ønsker å delegerer langt mer til formannskapet.

Det er liten forskjell i grad av opplevelse av makt hos tilsatte og andre.

Ved spørsmål om det inngås allianser mellom enkeltpolitikere og administrasjonen, så svarer litt flere at det skjer sjeldnere i gruppen tilsatte. Dette samsvarer også med oppfatningen av administrasjonens initiativ til å inngå allianser med enkeltpolitikere, der tilsatte mener dette skjer langt sjeldnere enn andre.

På de siste spørsmålene ser vi en tendens til at tilsatte er litt mindre positive enn andre. De gir uttrykk for at de merker noe mindre mulighet for kommunestyret til å være kommunens øverste organ, og de er litt mer bekymret for kommunestyrets rolle i fremtiden. De gir også uttrykk for at disse forandringene kan gjøre det vanskeligere å rekruttere nye kommunestyrepolitikere. Det er ellers merkbart at tilsatte har en høyere andel som svarer "vet ikke" på en lang rekke spørsmål, også disse mot slutten av skjemaet. Om dette er fordi respondentene oppfatter spørsmålene som vanskelige eller om det er fordi en generelt sett er mer usikker er vanskelig å tolke. På spørsmål 17 er spørsmålet en påstand "Jeg har god oversikt over staten sin rolle i min kommune". Også her svarer en større andel tilsatte at de er litt uenig eller uenig i påstanden sammenlignet med andre.

9 Konklusjoner, refleksjoner og implikasjoner

9.1 Hovedkonklusjoner

Utgangspunktet for denne avhandlingen er en økende bekymring for lokaldemokratiets og kommunestyrets fremtidige eksistens. I en lang rekke offentlige utredninger blir det brukt negative begreper for å omtale dette. I maktutredningen fra 2003 (NOU 2003:19) ble det viet en del plass til dette tema og det ble her omtalt som "folkestyrets forvitring" og at folkemakt ble flyttet til andre kanaler. Som leder i kommunal sektor og med oppgaver som tilrettelegger for kommunestyret har jeg registrert denne utviklingen, en utvikling som har økt i tempo siden ny kommunelov ble iverksatt for 20 år siden.

Med denne bakgrunnen blir det naturlig å se nærmere på hvordan dette oppleves for hovedpersonene - kommunestyrerepresentantene.

Utgangspunktet for denne avhandlingen blir da spørsmålet ; *"Fyller kommunestyret i Hardangerkommunene funksjonen som styrende organ i samsvar med Kommuneloven?"*

Jeg har undersøkt og forsøkt å gi svar på dette spørsmålet med tre innfallsvinkler som er hentet fra intensjonsparagrafen i kommuneloven. Innfallsvinklene er gjennomgående i valg av teoretisk tilnærming, konkrete spørsmål som er stilt kommunestyrerepresentantene og i analyse av svarene.

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

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

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

Forhold til staten

Representantene svarer her i stor grad slik det går frem av andre undersøkelser. At lokaldemokratiet føler seg detaljstyrt og får for lite handlingsrom og frihet er viktige bekreftelser om at det vi vet stemmer også i Hardanger. Problemet er vel heller at staten både politisk og administrativt i ulike departement kjenner til dette uten at det over tid endres. Dette indikerer nok en tillitsutfordring som merkes lokalt. Alle partigruppene i Hardanger fra SV, AP til Frp gir uttrykk for det samme. St mld 12 (2011- 2012) "Stat og kommune - styring og samspel" svarer på dette ved å omtale satsing på rammestyling og økt frihet. Noe vi for så vidt har sett omtalt i en rekke offentlige utredninger over år. Hva betydning prosessen med stat og departement om utbygging av kraftmaster har hatt er litt vanskelig å se i undersøkelsen her. Valget i 2011 ble i deler av Hardanger et protestvalg som fikk konsekvenser spesielt for Ap og Sp oppslutning. Gruppen som ble innvalgt for første gang i 2011 er også de som er minst motiverte og føler de får utrettet det de hadde ambisjoner om ved valget. Det at en nå får 100 millioner i kompensasjonsmidler for kraftutbygging, penger som i stor grad er overlatt kommunene å forvalte, kan også ha betydning for relasjon til staten. Kraftlinjesaken er for Hardanger nå oppfattet som en "tapt sak". Bruk av midlene er fremtid som skal skape positiv vekst.

Forholdet til rådmannen

Rådmannsrollen har endret seg gradvis over tid fra å være en politisk sekretær til å nå fremstå som kommunens "administrerende direktør". (Baldersheim 2000) Denne endringen medfører en gradvis maktforflytting fra folkevalgte organ til rådmannen som videredelegerer internt i administrasjonen. Dette er på mange måter en naturlig utvikling som følge av økt kompleksitet og volum av tjenester samt befolkningen sine forventninger om responstid fra søknad er

innlevert til beslutning blir meldt og krav til faglig kvalitet på tjenestene.¹⁵ Jeg har fokusert på om denne prosessen kan ha fungert som en bevissthetskontrollerende maktprosess uten å kunne gi klare svar på dette. Når dette har skjedd over lang tid er det også interessant å se om folkevalgte som har vært med lengre fra 2003 har andre oppfatninger enn de som er ferske.

Noen prinsipp vil uansett være viktig å fokusere på og jeg har analysert disse ved å se på maktbruk med tre innfallsvinkler. Direkte makt, hvordan makt er fordelt mellom kommunestyret og rådmannen i møte. Indirekte makt, hvordan saker blir initiert, hvordan de kommer på dagsorden til kommunestyret og hvordan de blir fulgt opp etter vedta er fattet. Siste innfallsvinkel er bruk av bevissthetskontrollerende makt, om kommunestyret og folkevalgte over tid får påvirket sin virkelighetsoppfatning slik at de ikke ser sine reelle interesser. (Christensen & Jensen 2009, Busch et.al 2007:180)

Svarene fra de folkevalgt spriker noe. På de mer generelle spørsmålene er hovedtrekket at respondentene er fornøyd. De oppfatter at de har makt også i forhold til rådmannen og administrasjonen. På de mer spesifikke spørsmålene er resultatene over en større skala. Relativt mange mener at rådmannen er eller kan være egenrådig i den forstand at det er vanskelig å forandre innstilling når en har bestemt seg. Det er også slik at rådmannen i overraskende stor grad ikke gjennomfører vedtak som en er motstander av. I hva grad bevissthetskontrollerende makt er i bruk er vanskelig å undersøke med denne metoden dvs å spørre folkevalgte direkte. Noen indikasjoner kan en likevel få gjennom analyse av svar på en del enkeltspørsmål. Er sakene egentlig avgjort på forhånd eller er debatt reell ?, er det blitt mer eller mindre interessant å være representant i kommunestyret ?, i hvor stor grad mener du at du har makt som kommunestyremedlem ? Svarene på disse spørsmålene er ulike og indikerer en grad av "splitting". Sp representantene er i langt større grad positive her noe som kan indikere at større grupper er mer fornøyd. Det kan også indikere at en ikke er helt ferdig med kraftmastsaken ennå. Grunnleggende er det også at ingen av de som svarer ønsker å delegere mer til rådmannen, en del ønsker å delegere mindre.

Politikerrolle og kommunestyrets fungering

Tredje og siste innfallsvinkel til å vurdere om kommunestyret er kommunens øverste organ er å se på representantene sin oppfatning av egne muligheter til å gjøre en god jobb og på hvordan en oppfatter at kommunestyret fungerer.

På de mer generelle temaene er konklusjonen at representantene er positive og optimistiske. Kommunestyret har i utgangspunktet er relativt sterk posisjon og denne har forsterket seg de

¹⁵ Et eksempel på dette er da jeg begynte som sosialsjef i 1987 var det annen kommunelov og barnevernlov. Det var da lovfestet at omsorgsovertagelse, både midlertidig og varig skulle skje i barnevernsnemda. Nemda bestod av 5 folkevalgte som møtte partene, oftest foreldre og fattet vedtak. Vedtak ble relativt sjelden påklaget fordi de sjelden ble omgjort av fylkesmannen. Hadde en først flyttet et barn fra foreldrene så skulle det også mye til for at det ble flyttet tilbake.

seinere år. Dette avviker noe med andre undersøkelser også det at det ikke er særlig bekymring for fremtidig rekruttering og lokaldemokratiets styrke. Også her er Sp representantene i egen gruppe som de mest positive. De utmerker seg også ved å være de som tydelig prioriterer det å inneha styringsrolle (nærmere 90%) sammenlignet med de andre partigruppene der det er flertall for å ønske å ha en ombudsrolle. Ombudsrollen krever nærhet til befolkningen, det å ha dialog og arenaer for dialog. Den krever også spilleregler for hvordan saker og tema kan bringes inn for behandling. Mange savner dette noe som heller ikke er overraskende når vi ser andre undersøkelser om disse tema. (Baldersheim 2000, KS/KRD 2010)

9.1.1 Generelle og spesielle kommentarer fra respondentene

Respondentene ble invitert til å legge inn generelle og/eller spesielle kommentarer som et siste oppsummerings spørsmål. Relativt få har benyttet denne muligheten, såpass få at det er vanskelig å inkludere disse i analysedelen slik at de kan danne grunnlag for konklusjoner. Noen tema har flere omtalt.

- Økonomi. Knapp økonomi gjør det vanskeligere for kommunestyret. Det oppstår oftere vanskeligere prioriteringer og konflikter samtidig som det er vanskeligere å sikre representantene gode arbeidsvilkår som eks ved å legge møter på dagtid, sikre kompensasjon osv
- Delegering. Rådmannen har fått for mye myndighet delegert og dette har tiltatt. Det er ikke lett å ta opp den diskusjonen med administrasjonen som har tid og kunnskap til vinne frem med sitt syn.
- Forhold til staten. Fylkesmannen overprøver lokaldemokratiet stadig. De blir også gitt nye oppgaver til kommunene uten at det følger tilstrekkelig med penger med. Staten detaljstyrer og dette virker demotiverende.

9.1.2 På hvilke områder er representantene mest usikre - vet ikke svar

På noen få områder er andelen vet ikke svar mer brukt. En del er usikre på rollene ombud og styring. I innledningen til disse spørsmålene er disse rollene kort beskrevet slik at en kan anta at det er syn på egne preferanser i forhold til rollene som er utfordringen. Det kan også være at alternativene som er opplistet ikke helt dekker det respondenten mener.

På spørsmålene om endring av kommunestyrets rolle som øverste organ er også representantene usikre. Det kan være fordi det er vanskelig å huske konkret og/eller at en føler at det er vanskelig å sammenligne. Det er også en usikkerhet i synet på om rolle og posisjon til kommunestyret kan ha konsekvenser for fremtidig rekruttering av lokalpolitikere.

Gjennomgående er andelen vet ikke svar lav. Dette kan være på grunn av at spørsmålene er lette å forstå og at problemstillingene er kjente for respondentene.

9.2 Er kommunestyret kommunens øverste organ ?

Svaret her blir usikkert og ikke entydigt. På mange områder svarer representantene slik at en får inntrykk av at ja, her har vi samlet representanter som har makt og kontroll over kommunen både som tjenesteprodusent og som demokratisk aktør. Summerer vi opp også de mer spesifikke svarene ser vi tendenser til at representantene er mer i tvil. Spesielt kan det virke som at forholdet til administrasjonen og rådmannsrollen er utfordrende. Er dette spesielt for Hardangerkommunene ? Hovedinntrykket her er at det ikke er det. Andre undersøkelser både nasjonalt og europeisk viser at rådmannen med administrasjonen i ryggen overtar makt fra folkevalgte organ.

9.3 Er lokaldemokratiet i forvitring ?

Til tross for utfordringer i samarbeidet med rådmannen og administrasjonen og til tross for at kommunestyret oppfatter seg detaljstyrt og får for liten plass til å utøve lokalt demokrati så er hovedinntrykket positivt i Hardangerkommunene. Flertallet oppfatter at de får gjort en god jobb, at de har makt og ikke minst at de har tro på fremtiden for lokaldemokratiet. De er ikke særlig bekymret for rekruttering av nye representanter ved fremtidige valg. Når vi sammenligner svarene fra denne undersøkelsen med andre som er gjennomført i seinere tid, som den KS og KRD gjennomførte i 2010 om lokaldemokratiet (KS/KRD, 2010) kan en få inntrykk av at kommunestyrene i Hardanger faktisk står på tryggere grunn enn det som går frem av andre undersøkelser. Spesielt når en sammenligner med småkommuner som på mange områder har større utfordringer enn mellom og store kommune har.

9.4 Refleksjoner omkring forskningsprosessen

Jeg har nok brukt en del svar og en del spørsmål til å belyse mulig bruk av bevissthetskontrollerende makt uten at dette var intensjonen i utgangspunktet. Jeg mener likevel at dette er gjort åpent og innenfor grensene til å være valid i analysekapitlene.

I ettertid ser jeg også at jeg skulle ha åpnet for å kunne kommentere under alle spørsmålene. På denne måten kunne respondentene få gitt uttrykk for meninger i tilknytning til enkeltspørsmål underveis. Dette kunne også muligens ha gitt et bedre inntrykk av meninger på spørsmål med vet ikke svar.

I oppstarten av prosessen holdt jeg også åpent muligheten til å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse og på den måten kunne gå ett skritt videre på noen av temaene her. Jeg kunne ha intervjuet noen ordførere og undersøkt videre spørsmålet om indirekte makt eks hvordan dagsorden til kommunestyret ble faktisk fastsatt, evt om ordførerne delte oppfatning om at rådmannen ikke effektuerer alle vedtak. Jeg kunne også tatt et tilfeldig utvalg av representanter

for intervju og spisset spørsmål for å forsøke å få klarlagt sider ved bevissthetskontrollerende makt. Det har vært såpass krevende å gjennomføre denne prosessen på egen hånd at det har dessverre ikke vært rom for det mot slutten.

Jeg mener at den interne validiteten er relativt høy i denne undersøkelsen. Intern validitet kan defineres som om jeg har klart å registrere det jeg har ønsket å få frem. (Jacobsen 2005) Når den interne validiteten skal vurderes, er det i følge Jacobsen flere måter å gå fram på. Dette kan dreie seg om å forelegge undersøkelsen for andre med kompetanse på feltet, eller det kan skje ved at jeg sammenligner undersøkelsen med andre lignende undersøkelser. En tredje form kan være å foreta en kritisk gjennomgang på egen hånd, der jeg ser på antall enheter og sammensetning av disse, kontrollerer den informasjon respondentene har gitt opp mot andre kilder, vurderer den kategorisering av data jeg har foretatt og vurderer de forklaringer jeg har gitt opp mot egne normative oppfatninger. Underveis i alle valg har jeg prøvd å ha en kritisk gjennomgang av ulike alternativ. (Jacobsen 2005).

Generalisering/ekstern validitet

I hvor stor grad denne avhandlingen kan bidra til den pågående debatten om lokaldemokrati og kommunestyret sin rolle, vil være et spørsmål om hvor relevant den oppfattes å være. En av forutsetningene er oppfattelsen av ekstern gyldighet. I hvor stor grad er det mulig å generalisere de trekk og funn som her er presentert ? Utvalget her er 7 kommuner som er relativt små som har en lang rekke spesielle forutsetninger som er vanskelig og umulig å isolere. Flere spesielle forutsetninger er omtalt underveis. De har direkte eller som nabokommuner gjennomgått en opprivende debatt og engasjement i en spesiell utbyggingsak som gjelder kraftlinjer og store kraftmaster. Denne saken fikk stor oppmerksomhet og direkte konsekvenser ved kommunevalget i 2011. Og i ettertid med overføring av kompensasjonstilskudd - hvordan påvirker dette kommunenes oppfatning av staten ? Denne og andre saker på samferdsel og infrastruktursidene har styrket det regionale samarbeidet. Har det betydning for kommunepolitikernes oppfatning av egen rolle?

Jeg har vektlagt å belyse en del av de spesielle mulige påvirkningsfaktorene som vi her står overfor i undersøkelsen av noen kommuner i Hardanger. Dette vil forhåpentlig styrke den eksterne validiteten noe.

Det siste spørsmålet jeg omtaler her dreier seg om pålitelighet eller reliabilitet. Dette drøftes mer inngående i metodekapitlet. Dette er selvsagt en utfordring her og det er også vanskelig å kontrollere. Jacobsen (2005) omtaler noen forhold som også i min undersøkelse kan ha hatt betydning.

Respondentene svarer strategisk.

Hva er "lure" svar ? Hva kan en oppnå ? Hvordan svare for å lage minst mulig ståk ? Er jeg

trygg på at mine svar blir håndtert anonymt ? Hvor kritisk kan jeg da være i forhold som gjelder rådmannen. Hardanger er område med nedgang i folketall og med stor satsing på omdømmebygging. Er det "lurt" å være ærlig hvis jeg er negativ til hvordan ting fungerer og risikere å bygge ned omdømme ?

Respondentene svarer på områder de ikke har grunnlag eller kunnskap.

Hva svarer en hvis en ikke vet om det inngås allianser mellom rådmannen og enkeltpersoner ?
Eller en ikke har helt oversikt over hva det vil si å inneha en ombudsrolle ?

Tilfeldige svar

Tredje alternativet er at respondenten svarer som Jacobsen omtaler " i hytt og vær".

Respondentene tar ikke undersøkelsen seriøst fordi det sendes ut mange undersøkelser, en er lei og ønsker å komme gjennom alle spørsmålene kjapt. Ofte er problemet større i kombinasjon med tilfeller der en mangler kunnskap. (Jacobsen 2005)

Faren for redusert pålitelighet er tatt hensyn til ved utforming av spørsmål, måten undersøkelsen er sendt ut og informert om og ved å se hvordan svar fordeler seg på tilgrensende felt og tema. Noen spørsmål er rettet mot de samme tema men kommer på forskjellige steder i skjemaet og er formulert på forskjellige måter. Svarfordeling er samsvarende med små avvik. Å kontrollere for strategiske svar er vanskeligere.

9.5 Hva kan resultatene brukes til ?

9.5.1. I Hardangerkommunene

Intensjonen er at denne avhandlingen kan gi bevisstgjøring omkring egen rolle og samspill med rådmann/administrasjonen og statlige myndigheter. Kommunestyrerepresentanter trenger motivasjon til å ta makt og å sikre makt. Dette kan en gjøre ved å få innsikt i sammenhenger. Således kan dette være et lite bidrag til ønsket om å få mer kunnskap jmf svar der relativt mange gir uttrykk for at forholdet til staten er forvirrende og uoversiktlig og at det er uklart hva rolle staten har. Undersøkelsen og analyse kan også gi lokalpolitikere bakgrunn og trygghet til å stille spørsmål. Stille spørsmål om den stille og saktegående forflytning av makt fra kommunestyresalen til rådmannen og administrasjonen er ønsket og styrt. I den debatten kan det være at Hardangerkommunene er på et rett spor når de er mer optimistiske på lokaldemokratiets vegne sammenlignet med andre politikere. Hva type lokaldemokrati og lokalpolitikere vil vi ha i fremtiden ? Vil ombudsrollen og den nære politikerrollen forsvinne når NPM utviklingen har gått sin gang noen år til ? De kan ha grunnlag til å stille spørsmål ved statens rolle. Hva betyr "rammestyring" og økt frihet for små kommuner i Hardanger ?

9.5.2 Implikasjoner for videre forskning

Hvilken verdi dette bidraget har må vurderes i forhold til ekstern validitet som jeg omtaler over. Det foregår nå omfattende forskning på dette feltet. Å sikre lokaldemokratiet er grunnleggende i en tid der vi har full fart på NPM utvikling og der maktutredningen i 2003 virkelig slo alarm om et lokaldemokrati i forvitring. (NOU 2003:19). KRD (Kommunal og regionaldepartementet) oppfordrer til forskning og utredninger for å belyse hvordan situasjonen faktisk er i kommunenorge og hva som kan gjøres for å vitalisere. Dette engasjerer KS, en lang rekke forskere og forskningsinstitusjoner. Jeg håper at dette bidraget kan vekke interesse fordi det er noen litt spesielle trekk her. Grunnholdningen til og troen på lokaldemokratiet står sterkere hos disse lokalpolitikkerne, det gjelder også en sterk tro på kommunestyret og at det lar seg gjøre å rekruttere nye engasjerte politikere inn i lokalpolitikken. Det kan være interessant å studere videre om dette stemmer over tid og i tilfelle hva som er grunner til dette.

Litteratur

- Aars, J., Fimreite, A.L. og Homme, A. (2003) *Styrt 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.
- 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
- Berger, P. Luckmann, T (1967): *The social construction of reality.*, Penguin books, London
- Bernt. J.F (2010): Omtale og definisjon i Aschehougs store norske leksikon
- Brox, B.A: *Erfaringer med flat struktur*. Rapport R6628 – 2010 Agenda- Kaupang på oppdrag fra KS
- Brunsson, N (1989): *The organization of hypocrisy; Talk, decisions and actions in organizations.*, Chichester, John Wiley.
- Buch, R og Elklit, J (2007) (red): *Nye kommunalvalg?*, Syddansk universitetsforlag, Odense. DK
- Busch, T. Johnsen,E. Klausen, k. Vanebo, J.O: (2005) *Modernisering av offentlig sektor*. 2 utg. Universitetsforlaget Oslo,
- Busch,T. Johnsen,E. Valstad, S. Vanebo.J.O (2007): *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Universitetsforlaget, Oslo
- Bukve O, et. al (1995): *Konsensusdemokrati, majoritetstyre og managementmodeller – erfaringar frå norske kommuner*. I boka *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere* av Hansen & Offerdal (red). Oslo, Tano.
- Christensen, S og Jensen, P.E (2009): *Kontrol i det stille. Om magt og ledelse*. Samfundslitteratur, Fredriksberg, DK
- Christensen. T, Egeberg, Larsen, Læg Reid (2007) *Forvaltning og politikk* Oslo, Universitetsforlaget (2 utg)
- Christensen. T, Læg Reid. P, Roness. P, Røvik. K.A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor* Oslo, Universitetsforlaget (2 utg)
- Fimreite, A.L. (2003): "Velferdstat og lokaldemokrati – uforenlige størrelser ?" Artikkel i Norsk statsvitenskapelig tidskrift 3/03

Fimreite, Flo, Tranvik, Aars. (2004) Tillit mellom forvaltningsnivåene. Sentrale aktørers oppfatning av av og holdninger til kommunene. Rokkansenteret, Rapport 2, 2004.

http://www.forskningsradet.no/prognett-demosreg/Nyheter/Kommuner_uten_makt/1253969633589

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

Jacobsen, D.I (2009): *Administrasjonens makt*, Fagbokforlaget, Bergen

Jacobsen, D.I (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser*, Høyskoleforlaget, Kristiansand

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

Jæger, B. (2003) Roller der rykker. I Jæger, B. og Sørensen, E. (red.) (2003) *Roller der rykker. Politikere og administratorer mellom hierarki og netværk*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.

Kjær, U. (2007) *Territorial tilknytning og identitet*. Kapittel i boka ”*Nye kommunevalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005.*” Red: Roger Buch og Jørgen Elklit. Odense, Syddansk Universitetsforlag.

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

KOMMUNESTRUKTUR I HARDANGER, Asplan Viak Rapport 13. juni 2006

KS (2004) ”*I samme båt*” Sluttrapport fra UoD-prosjekt om kritiske faktorer for godt samspill mellom politikk og administrasjon. KS Utvikling og dokumentasjon/ Utviklingspartner. Oslo.

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

Marsh, D. and Furlong, P. (2002) *Theory and methods in political science*. Basingstoke, Palgrave

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 1997: 8. *Om finansiering av kommunesektoren*, Avgitt til Kommunal- og arbeidsdepartementet 31. januar 1997

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

NOU 2006:7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*.

NOU 2006:7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.* Oslo 2006

Nyeng, F. (2004) *Vitenskapsteori for økonomer.* Trondheim. Abstrakt forlag.

Olsen, J.P. (2004) Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations. *PS Online.* Januar 2004.

Pettersen, P.A og Rose, L.E (1997): Den norske kommunen. Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket? I boka *Kommunalt selvstyre i velferdstaten.* Baldersheim,H. Oslo, TANO Aschehoug.

Politt,C, Boukaert,G (2004): *Public management reform,. A comparative analysis.* Oxford university press

Professorene Eivind Smith og Signy Vabo sin deltagelse i forskningsprosjektet "Demokratisk styring i et flernivåsystem. 2011. Oslo Forskningsrådet.

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

Rienecker, L. (2010) *Problemformulering på de samfundsvidenskabelige uddannelser. 3 utgave,* Samfundslitteratur. Frederiksberg.

Rose. E.L (2000): Demokratiteori – forventninger og virkelighet. I boka *Det kommunale laboratorium* av Baldersheim,H og Rose,E.L (red). Fagbokforlaget Oslo

Stokstad, S: "*Kommunalt selvstyre. Kompetansefordelingen mellom Stortinget, statsforvaltningen og kommunene*". Dr. gradsavhandling avlagt ved disputas 27.11.2012, Oslo

Sørensen, E, Torfing, J: *Hvad kendetegner et godt lokaldemokrati?* I tidsskriftet "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.

Thagaard, T. (1998) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode.* Bergen. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Trygstad, S.C. (2004) *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management.* Doktorgrad ved NTNU. Institutt for sosiologi og statsvitenskap. Trondheim.

UTGREIING AV NY Mogleighetsanalyse for fire område ved Hardangerbrua, Norconsult, 22. november 2010

Vanebo, J.O. *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis.* Oslo. Universitetsforlaget.

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.

Dokumentliste

- Delegeringsreglement

Eidfjord kommune

Granvin Herad

Jondal kommune

Kvam herad

Odda kommune

Ullensvang herad

Ulvik herad

- Reglement for kommunestyre

Eidfjord kommune

Granvin Herad

Jondal kommune

Kvam herad

Odda kommune

Ullensvang herad

Ulvik herad

- Vedtekter for Hardangerrådet

- Handlingsreglar for avbøtande kraftlinemidlar i Hardangerådet.

Spørsmål stilt til kommunestyrerepresentantene i Hardangerkommunene

Spørsmål nr. 1. Er du mann eller kvinne ?

Spørsmål nr. 2 Alder. Er du ?

Spørsmål nr. 3 Er du tilsett i ein kommune ?

Spørsmål nr. 4 Dersom ja på spørsmål 3. Er du tilsett i kommunen du er kommunestyrerepresentant i?

Spørsmål nr. 5 Kva parti representerer du?

Spørsmål nr. 6 Kor lenge har du vore kommunestyrerepresentant?

Spørsmål nr. 7 Kor interessant synes du det er å vere kommunestyrerepresentant?

Spørsmål nr. 8 Meiner du at det å vere representant har endra seg over tid til å verte:

Spørsmål nr. 9 Har kommunestyret interessante saker på saklista?

Spørsmål nr. 10 I kva grad meiner du at du får tilstrekkeleg informasjon slik at du kan vere trygg på at du fattar korrekte vedtak?

Spørsmål nr. 11 Er debatt og sakshandsaming reell eller er sakene eigentleg avgjort på førehand?

Spørsmål nr. 12 Meiner du kommunestyret har delegert for mykje/passande eller for lite makt til ...12.1 Rådmann/administrasjonen 12.2 Formannskapet 12.3 Andre politiske utval

Spørsmål nr. 13 Kva rolle er viktigast for deg?

Spørsmål nr. 14 I kva grad meiner du at du har mulighet til å vere representant for kommunen sine innbyggjarar i kommunestyret?

Spørsmål nr. 15 Dersom du svarar liten grad/mindre grad på spørsmålet over, kva er grunn til det?

Spørsmål nr. 16 I kva grad meiner du at du har makt som kommunestyremedlem?

Spørsmål nr. 17 Eg har god oversikt over staten sin rolle i min kommune

Spørsmål nr. 18 Dersom du er ueinig eller litt ueinig så er dette på grunn av

Spørsmål nr. 19 Dersom du svara einig på spørsmål 17, så meiner eg at (kryss av ein eller fleire alternativ)

Spørsmål nr. 20 I kva grad meiner du at rådmannen og administrasjonen legg til rette for at kommunestyret kan vere kommunen sitt øverste organ?

Spørsmål nr. 21 I kva grad oppfattar du at administrasjonen arbeider aktivt for å få gjennom saker på tvers av kommunestyret sitt syn?

Spørsmål nr. 22 Kor vanleg er det etter ditt syn at administrasjonen greier ut alternative framlegg og løysingar i kompliserte saker?

Spørsmål nr. 23 I kva grad prøver administrasjonen å få gjennomslag ved å påverke politikarar før sakene kjem til handsaming i kommunestyret?

Spørsmål nr. 24 I kva grad oppfattar du at administrasjonen etablerer "alliansar" med politikarar for å få gjennomslag for eigne framlegg i kommunestyret?

Spørsmål nr. 25 I kva grad oppfattar du at einskildpolitikarar tek initiativ til alliansar med administrasjonen for å få gjennomslag for eige syn i kommunestyret?

Spørsmål nr. 26 I kor stor grad meiner du at administrasjonen har bestemt seg på ein slik måte at det er vanskeleg for kommunestyret å endre på dette?

Spørsmål nr. 27 Etter di meining, hender det at administrasjonen ikkje gjennomfører vedtak dei er motstandar av?

Spørsmål nr. 28 Alt i alt, i kva grad er du nøgd med administrasjonen si tilrettelegging for at kommunestyret kan vere kommunen sitt øverste organ?

Spørsmål nr. 29 I din periode som kommunestyrepolitikar, har du merka noko endring i kommunestyret si mulegheit til å vere kommunen sitt øverste organ?

Spørsmål nr. 30 Korleis påverkar di oppfatning av kommunestyret sin mulegheit til å vere kommunen sitt øverste organ din motivasjon til å vere politikar?

Spørsmål nr. 31 I kva grad er du bekymra for kommunestyret sin rolle som kommunen sitt øverste organ i framtida?

Spørsmål nr. 32 Meiner du at endringar i kommunestyret si rolle og posisjon har betydning for rekruttering av nye kommunestyrepolitikarar?

Spørsmål nr. 33 Er det andre faktorar du meiner er viktige for kommunestyret sin mulegheit til å vere kommunen sitt øverste organ?

Oversikt over tabeller og figurer

Tabell 1. Befolkningens tillit til kommunestyret i 1996 og 2008

Tabell 2. Oversikt areal, innbyggeretall i Hardangerkommunene

Figur 3: Modell over prinsipp for organisering i flat struktur.

Tabell 4. Minstekrav antall representanter og faktisk antall

Figur 5: Forutsetninger for bruk av makt, prosess og resultat.

Modell 6. Fordeling ansvar og oppgaver administrasjon og politikere.

Figur 7. Beslutningsprosess,

Figur 8. Maktutøvelse i beslutningsprosesser

Tabell 9. Hva en lokalpolitiker bør legge vekt på

Figur 10. Forholdet mellom individualisme og holisme i aktuell forskningsprosess.

Figur 11. Svarfordeling gjennom undersøkelsesperioden

Figur 12. Alder til respondentene

Figur 13. Lengde på periode som kommunestyrerepresentant

Figur 14. Svarkategorier for de som opplever forholdet til staten som uklart.

Figur 15. Svarkategorier hos de som oppfatter å ha oversikt over statens rolle.

Figur 16. Interessante saker på saklisten ?

Figur 17. Rådmannen og administrasjonen som tilretteleggere ?

Figur 18. Alternative framlegg ?

Figur 19. Aktivt arbeid for å få gjennomslag på tvers av kommunestyrets syn.

Figur 20. Allianser med enkeltpolitikere ?

Figur 21. Bestemt seg på en slik måte at det er vanskelig for kommunestyret å endre ?

Figur 22. Reell saksbehandling ?

Figur 23. Påvirke politikere før saksbehandling i kommunestyret ?

Figur 24. Ikke gjennomføre vedtak rådmannen er motstander av.

Figur 25. Alt i alt hvor fornøyd med rådmannens tilrettelegging ?

Figur 26. Grad av delegering til ulike organ

Figur 27 . Makt som kommunestyremedlem ?

Figur 28. Styring og ombudsrolle.

Figur 29. Representant for innbyggerne ?

Figur 30. Delegering til ulike organ.

Figur 31. Grad av makt som kommunestyremedlem ?

Figur 32. Allianser med rådmannen ?

Figur 33. Endring i mulighet til å være kommunens øverste organ ?

Figur 34. Kommunens øverste organ og motivasjon ?

Figur 35. Rekruttering av nye politikere ?

Figur 36. Bekymring for kommunestyret i fremtiden ?

Tabell 37. Partitilknytning og rolle.

Tabell 38. Partitilknytning og endring i oppfatning av kommunestyret som øverste organ ?

