



Høgskolen i **Hedmark**

Avdeling for økonomi og ledelse

Ole Magnus Huser, Håvard Nilsskog og Jon Henrik Solhei

Masteroppgave

Politikerrollen i kommunale organisasjonsmodeller

- en komparativ analyse av organisatoriske faktorerens betydning for politikerrollen i Gjerdrum og Nannestad kommuner

The political role in municipal organization models

Master i offentlig ledelse og styring (MPA)

2015

Samtykker til utlån hos høgskolebiblioteket JA NEI

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage JA NEI

Forord

Oppgaven er avslutningen på vårt masterstudium i offentlig ledelse og styring (Master of Public Administration) ved Høgskolen i Hedmark, avdeling for økonomi og ledelse. Studiet har gitt oss ny kunnskap og nye perspektiver på ledelse og offentlig sektor som blir verdifullt å ta med oss videre.

Vi vil rette en stor takk til forelesere og medstudenter som har bidratt til et interessant studium, og en spesiell takk til vår veileder Mona Strand som har bidratt med sin brede kompetanse innen fagfeltet og kommet med konstruktiv tilbakemelding. En stor takk rettes også til kommunestyrerepresentantene i Nannestad og Gjerdrum kommuner for å ha svart på undersøkelsen, og for at vi fikk presentere oppgavens formål i forkant av undersøkelsen for de to kommunestyrene.

Det å skrive masteroppgave har vært en tidkrevende og omfattende prosess, særlig ved siden av jobb og andre forpliktelser. Vi vil derfor benytte anledningen til særlig å takke våre familier som i store perioder i skriveprosessen har måttet vise stor tålmodighet.

Februar 2015

Ole Magnus Huser

Håvard Nilsskog

Jon Henrik Solhei

Innhold

1. Innhold

INNHold	3
KAPITTEL 1. INNLEDNING	6
1.1 TEMA OG HISTORISK UTVIKLING DE SISTE 50 ÅR	6
1.2 PROBLEMSTILLINGEN.....	9
1.3 KOMMUNALE STYRINGSMODELLER	11
1.4 FORVENTNINGER OM FUNN	19
1.4.1 Dimensjon 1 Sektorisering og helhetstanken:.....	20
1.4.2 Dimensjon 2 Forholdet mellom politikk og administrasjon.....	21
1.4.3 Dimensjon 3 Kommunal saksbehandling og ledelse	22
1.5 EFFEKTMODELLER OG HYPOTESER.....	25
1.6 TIDLIGERE FORSKNING.....	26
2 METODE	29
2.1 KOMPARATIV METODE.....	30
2.2 VALIDITET OG RELIABILITET	31
2.3 DATAINNSAMLING	34
3 TEORI	36
3.1 INNLEDNING.....	36
3.2 ET HISTORISK TEORETISK TILBAKEBLIKK.....	36
3.2.1 Arbeidsdeling basert på byråkratiske prinsipper:	36
3.2.2 Administrativ fristilling og effektivitet	37
3.3 NYLIBERALISME, NEW PUBLIC MANAGEMENT OG KOMMUNELOVEN	38
3.4 MAKTBEGREPET OG POLITISK - ADMINISTRATIV STYRING.....	42

3.5	KOMMUNELOVEN - EFFEKTER AV OFFENTLIGE REFORMER	43
4	POLITIKERNES ERFARINGER MED STYRINGSMODELLENE.....	45
4.1	DIMENSJON 1: SEKTORISERING OG HELHETLIG TANKEGANG.....	46
4.1.1	<i>Innledning</i>	46
4.1.2	<i>Vi ønsker å teste følgende hypotese:</i>	48
4.1.3	<i>Gir ulik organisasjonsmodell forskjellig opplevelse av sektorisering?.....</i>	50
4.2	DIMENSJON 2 - FORHOLDET POLITIKK OG ADMINISTRASJON	54
4.2.1	<i>Innledning</i>	54
4.2.2	<i>Skille mellom politikk og administrasjon</i>	56
4.2.3	<i>Samhandling mellom politikk og administrasjon</i>	62
4.2.4	<i>Oppsummering av dimensjon 2.....</i>	73
4.3	DIMENSJON 3. KOMMUNAL SAKSBEHANDLING OG LEDELSE.....	75
4.3.1	<i>Innledning</i>	75
4.3.2	<i>Politiske skillelinjer.....</i>	76
4.3.3	<i>Gir ulik organisering økte politiske skillelinjer?.....</i>	79
4.3.4	<i>Betyr ulik organisering noe for kommunestyrets rolle som debatt og vedtaksorgan?</i>	84
4.3.5	<i>Tidseffektiv politisk saksbehandling.....</i>	87
4.3.6	<i>Sakstyper</i>	91
5	OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	95
5.1	OPPSUMMERENDE BETRAKTNINGER.....	97
5.2	OPPSUMMERENDE KONKLUSJON.....	101
5.3	HVA MED DEN NYE KOMMUNEREFORMEN?	103
6	REFERANSELISTE	105
7	SAMMENDRAG	111
8	ABSTRACT	113

9	VEDLEGG.....	115
9.1	VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMA.....	115
9.2	VEDLEGG 2: NUMMERERING AV SPØRSMÅLENE.....	121

Kapittel 1. Innledning

1.1 Tema og historisk utvikling de siste 50 år

God lokaldemokratisk styring i kommunene har vært et tema som har hatt betydelig fokus de seneste 50 årene. Fra frihetsidealet ble innført med formannskapslovene i 1837 har kommunene fått tilført stadig nye oppgaver og myndighet fra staten. Etter hvert som utbygging av velferdssamfunnet med kommunene som tjenesteytende nivå startet for fullt på 1960- og 1970-tallet, har søken etter optimale politiske styringsmodeller stadig vært på dagsorden. I starten særlig aktualisert av rask økonomisk vekst og krav om utjevning og standardisering av offentlige tjenestetilbud (Baldersheim, 1993). Politikerne hadde tidligere en rolle også for iverksetting av politikk, og det fantes en rekke iverksettende politiske råd og nemnder. «Det var ikke uvanlig at kommuner med 3000-4000 innbyggere hadde 60 – 80 folkevalgte organer» (Rønning, 2006, s. 260).

Etter hvert som oppgavene ble flere ga dette lokalpolitikere betydelige styringsutfordringer. Espelund (1995) peker på at det utover 1970- tallet skjedde en betydelig profesjonalisering av administrasjonene. Kommunene ansatte en rekke fagfolk, funksjonærer og byråkrater for å ivareta iverksetting av politikken og de mange oppgavene som ble tildelt kommunene.

Sektortenkning og sektorisering av lokalpolitikere ble av mange sett på som et problem. I den veldig fragmenterte nemndstrukturen som fantes i mange kommuner ble det vanskelig å ivareta kommunen som helhet, og det var en debatt om og kritikk mot forhold som medførte sektortenkning. Sektorproblematikken ble særlig knyttet opp mot at særinteressene fikk gjennomslag, kontra det å ivareta tilstrekkelig hensyn til kommunene som en helhet. Det ble også ansett at sektorisering førte til unødig kostbare løsninger, svak produktivitet og et tjenestetilbud som ikke samsvarte med velgernes interesser (Rattsø, 1991).

Kommunenes sentralforbund (KS) lanserte hovedutvalgsmodellen i 1977 og ble ansett som en løsning for å samordne en stadig mer fragmentert offentlig forvaltning med et utall nemnder og utvalg. Denne ble vanlig i kommune Norge utover på 1980- tallet. Politisk sektorisering ble likevel fortsatt ansett som et problem på grunn av sterke allianser mellom

fag, profesjon og politikk. For sterke bånd mellom politikere og administrasjon, ble av flere fryktet at skulle resultere i en sterk felleskultur eller gruppetenkning (Bukve & Offerdal, 2002).

Helhetlig økonomisk styring kom så mer i fokus. Kommunenes sentralforbund introduserte allerede på slutten av 1980-tallet en rekke alternative organisasjonsmodeller som var inspirert av den internasjonale reformbølgen New Public Management (NPM). Disse modellene fikk raskt oppsving på 1980-tallet. I dette konseptet skal lokalpolitikere ha et helhetsperspektiv og overlate detaljstyringen til andre.

Inspirasjon fra bedriftsøkonomiske tilnærminger satte fokus på mer profesjonell og autonom ledelse med mål og resultatstyring i den offentlige sektoren. Øgård (2005) trakk frem at konseptet New Public Management grovt sett kan deles inn i 3 hovedbolker. Den første viktige bærebjelken er at ledelse av en offentlig virksomhet ikke er radikalt forskjellig fra en privat virksomhet. Det andre var en overgang fra en direkte autoritet i organisasjonen, til mer indirekte kontroll ved større bruk og utnyttelse av markedsmekanismer. Målet var da at man skulle begrense veksten i offentlige budsjetter. Den siste bærebjelken var økt fokus på brukeren og brukerens valgmuligheter og medvirkning, siden markedsmekanismene i offentlig tjenestetilbud gir mindre informasjon om hva som betyr noe for brukerne.

Fokus ble på begynnelsen av 1990-tallet satt på politikerrollen og samspillet politikk – administrasjon. På slutten av 1980-tallet og i begynnelsen av 90-tallet ble det iverksatt flere forsøk som hadde til hensikt å se på alternative organisasjonsmodeller i kommunene.

Bruk av markedsmakt og konkurranseutsetting, sammenlikning av tilsvarende virksomhet (benchmarking), samt mål og resultatstyring var virkemidler som ble iverksatt for å få informasjon til beslutningstakerne, kontroll på kostnadene og bedre kvaliteten på tjenestene.

Det første prosjektet var frikommuneforsøket. 20 kommuner og 6 fylkeskommuner ble utpekt som frikommuner, der kommunene gjennom utprøving av nye organisasjonsmodeller skulle oppnå bedre service til innbyggerne, bedre utnyttelse av ressursene og tilpasse den lokale forvaltningen til de lokale forholdene (Rømming, 1999).

I 1990 etablerte kommunenes sentralforbund det såkalte pilotkommuneforsøket kalt "Alternative organisasjonsmodeller i kommunene". Målet med pilotkommuneforsøket var å

frembringe erfaringer med alternative organisasjonsløsninger til den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen, men også se på mulige forbedringer av hovedutvalgsmodellen (Espelund, 1995).

Program for kommunal fornyelse (KOMFOR) var et forsøksprosjekt som hadde til hensikt å prøve ut effektene av å gi støtte til utvikling og omstilling av kommunenes organisasjons- og styringssystem (Kleven & Hovik, 1994). 22 kommuner deltok i prosjektet i 1991-92. Prosjektets sluttrapport konkluderte med at intensjonene om økt kommunal effektivitet og styringsevne ikke ble nådd.

I den nye kommuneloven av 1992 er kommunene gitt stor fleksibilitet til å velge hvordan den vil organisere seg (Kommuneloven). Avskaffelsen av obligatoriske sektorutvalg har gjort at mange kommuner har benyttet seg av friheten den nye kommuneloven ga og har foretatt betydelige endringer av den politiske organiseringen.

Trenden i en del kommuner er at man har beveget seg fra politisk detaljstyring, via sektorstyring til hovedutvalgsmodeller, for så å lete etter alternative styringsmodeller som har til hensikt å styrke den politiske helhetsstyringen. Mange kommuner har som følge av dette innført elementer av strategisk styringskonsept.

Det har også i det siste tiåret vært en stadig tilbakevendende debatt rundt vitalisering av lokaldemokratiet. Årsakene til dette er fallende valgdeltakelse, særlig i kommunevalgene, og at mange lokalpolitikere fremmer synspunkter på at de ikke har handlingsrom innenfor den statlige styringen. Kommunal autonomi er for mange en svært viktig sak og en grunnleggende premiss i lokaldemokratiet. Andre igjen trekker opp at sakene avgjøres av administrasjon eller underutvalg, og at kommunestyret er kun et vedtaksorgan som bare stadfester allerede ferdig debatterte og vedtatte saker.

Hvordan har disse ulike organisasjonsendringene i kommunene påvirket det lokalpolitiske arbeidet? For å belyse dette har vi i oppgaven gjennomført en undersøkelse hvor vi ser på politikernes opplevelse av forskjeller og erfaringer i to kommuner med ulik politisk organisering.

Den ene kommunen har fra begynnelsen av 2000- tallet søkt etter nye organisasjonsmodeller som styrker de strategiske prosessene og bidrar til helhetlig tankegang. Den andre kommunen har vært stabil og tro mot hovedutvalgsmodellen i flere valgperioder.

1.2 Problemstillingen

I vår undersøkelse har vi sett på strukturelle og organisatoriske faktorerens betydning for lokalpolitikernes opplevelser for noen sentrale dimensjoner innfor den demokratiske styringen. Vi har sett dette i lys av New Public Management-inspirerte reformer med påfølgende endringer i kommuneloven innenfor tre sentrale dimensjoner:

1. Sektorisering og helhetsstyring
2. Forholdet politikk- administrasjon
3. Kommunal saksbehandling og ledelse

For å belyse problemstillingen har vi i vårt arbeid gjort en komparativ analyse hvor vi ser på politikeres opplevelse og erfaringer med politisk arbeid i to kommuner med ulik politisk organisasjonsmodell. Vi har søkt å finne systematiske ulikheter mellom kommunene som kan tilskrives ulik organisering.

Nannestad kommune har en tradisjonell hovedutvalgsmodell med utvalg med en viss grad av delegert myndighet innenfor sitt ansvarsområde. Utvalgene utreder og innstiller til kommunestyret i saker innenfor sitt fagfelt om sakene må til stadfesting i kommunestyret. Enkelte saker, særlig plansaker og saker med økonomiske konsekvenser, kan gå via flere utvalg før de når kommunestyret. Gjerdrum kommune derimot, har en strategorientert komitémodell hvor det ikke finnes faste underutvalg, bortsett fra det lovpålagte formannskapet i økonomisaker. De har ingen faste komiteer, men oppretter ad hoc komiteer innen spesielt utvalgte områder som politikerne ønsker å fokusere på og få dybdeinnsikt i. Dette innebærer at alle saker som skal behandles politisk må løftes opp i kommunestyret. Kommunestyret har også innført en to-trinns behandling i enkelte saker de ønsker å behandle særlig grundig.

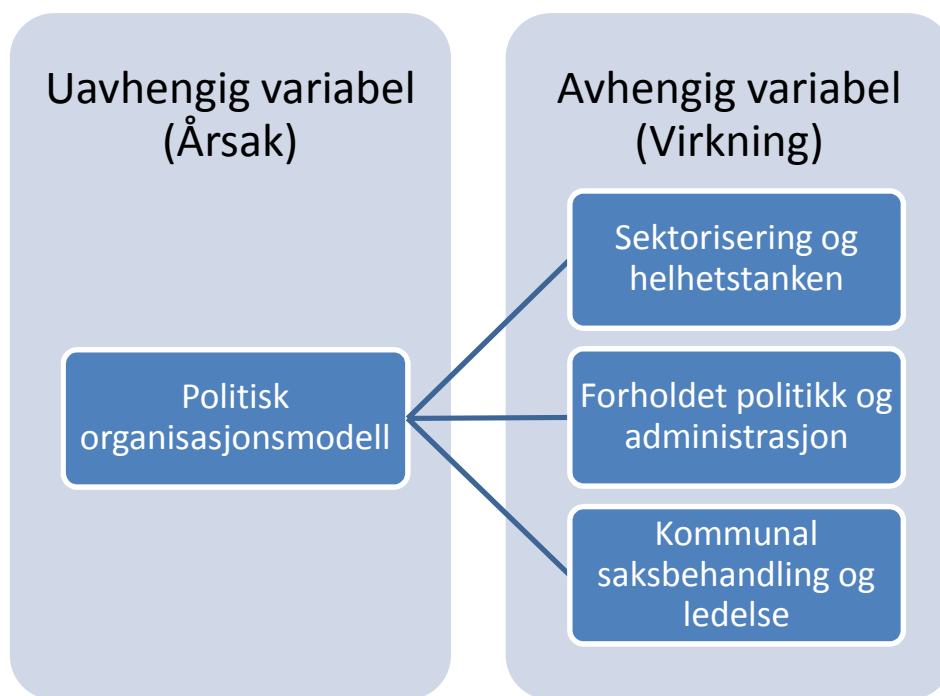
Problemstillingen vår:

Hvordan opplever lokalpolitikere det politiske arbeidet og handlingsrommet i henholdsvis en strategiorientert komitémodell og i en kommune med mer tradisjonell sektororientert hovedutvalgsmo­dell.

Vår metodiske tilnærming til dette er å studere og tolke forholdet mellom virkelighet, empiri og teori ved å samle inn informasjon (data) om opplevelser og erfaringer til de lokalpolitiske rammebetingelsene i de to kommunene. Ved å gjøre sammenligninger (komparativ analyse) mellom de to kommunene, håper vi å finne systematiske sammenhenger som kan bidra til økt innsikt i hvordan den politiske organiseringen fungerer for demokratiarbeidet i kommunene.

For å kunne skape et sammenligningsgrunnlag har vi tatt utgangspunkt i en effektmodell (årsak - virkning), hvor den uavhengige variabelen er politisk organisasjonsmodell (sektororientert vs. strategiorientert). Vi har basert dette på hypoteser om utfallsforskjeller langs de definerte avhengige variablene. Det statistiske tallmaterialet er begrenset da vi har to studieobjekter med et begrenset antall respondenter. Datamaterialets omfang begrenser mulighetene for å gjøre en fullverdig vitenskapelig hypotesetesting. Vårt materiale som fremkommer i undersøkelsen anser vi likevel for å være et godt utgangspunkt for å drøfte problemstillingen med tilhørende hypoteser med støtte i annen empiri og teori.

Vi har i vår problemstilling en forventning om at ulike politisk organisering vil kunne ha ulike virkning. Basert på en slik effektmodell har vi brukt følgende effektmodell for å studere sammenhengene i vårt komparative studium:



1.3 Kommunale styringsmodeller

Norske kommuner er mangeartede og kan se vidt forskjellige ut i struktur og kontekst, for eksempel i forhold til økonomi, geografi, demografi, partisammensetning og kultur. Ulikhetene kan forklare behovet for ulik organisering av administrasjonen og den politiske styringsmodellen. Kommunene er gitt betydelig frihet til å velge en passende styringsmodell, og det er kommuneloven som setter rammen for hvordan man kan organisere seg og hvilke modeller som kan velges. Vi vil kort redegjøre for de vanligste styringsformene som er representert i landets kommuner. Deretter ser vi nærmere på Gjerdrum kommune og Nannestad kommune – hvilke styringsmodeller er valgt og hvordan skiller disse seg fra hverandre.

De kommunale styringsformer som er forankret i kommuneloven kan overordnet deles inn i to – styring etter formannskapsprinsippet og parlamentarismen.

Parlamentarisme

For kommuner som styrer etter det parlamentariske prinsippet, er det kommunestyret og kommunerådet som er de viktigste organene. Formannskap og administrasjonssjef er organer som ikke finnes i parlamentarisk styringsmodell. Kommunestyret velges ved flertallsvalg, slik at de eller de politiske partiene som har flertallets støtte i kommunestyret, danner

kommuneråd. Kommunerådet er til enhver tid avhengig av kommunestyrets tillit. Ved mistillitsforslag kan kommunerådet måtte gå av, og det må dannes et nytt kommuneråd. Dette forholdet skiller seg vesentlig fra formannskapsprinsippet, der formannskapet som utøvende organ, sitter i hele valgperioden på 4 år og kan sitte trygt, uavhengig av mistillit. Kommuneloven gir den enkelte kommune anledning til å innføre parlamentarisk styringsmodell hvis den lokalpolitiske ledelsen ønsker det. I følge Blåka, Tjerbo & Zeiner (2012) finner vi parlamentarisk styringsform i 4 kommuner og 4 fylkeskommuner.

I vår oppgave sammenligner vi to kommuner som faller inn under formannskapsmodellen. Vi vil derfor ikke fokusere på det parlamentariske prinsippet, men heller legge vekt på formannskapsmodellen.

Formannskapsprinsippet

Majoriteten av norske kommuner er styrt etter formannskapsprinsippet. I formannskapsmodellen sitter det utøvende organet trygt i fire år, dvs. hele valgperioden og er ikke avhengig av den løpende tilliten som er avgjørende innenfor parlamentarismen. Innenfor formannskapsmodellen har det utøvende organet den samme relative partisammensetningen som kommunestyret. Den proporsjonale representasjon gjør at formannskapsmodellen i prinsippet regnes for mer demokratisk enn parlamentarismen, fordi formannskapsmodellen speiler velgernes partipreferanser (Saxi, 2009).

Formannskapsmodellen skiller seg også fra parlamentarismen ved at en ansatt administrasjonssjef har innstillingsrett og iverksetteransvar, i motsetning til parlamentarismen der dette er et politikeransvar (Saxi, 2007).

Utviklingen av kommunens utvalg- og komitéorganisering fra 1996- 2012, hentet fra Blåka, Tjerbo & Zeiner (2012, s.46):

<i>Kommunenes utvalg- og komitéorganisering. 1996- 2012. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996: N=432; 2000: N=426; 2004: N=340; 2008: N=325; 2012: N=346</i>					
	1996	2000	2004	2008	2012
Faste politiske utvalg	100 (432)	100 (426)	84,7 (288)	76,9 (250)	81,8 (283)
- med beslutningsmyndighet	89,8 (388)	90,6 (386)	88,2 (254)	90,5 (219)	88,4 (221)
- uten beslutningsmyndighet	10,2 (44)	9,4 (40)	11,8 (34)	9,5 (23)	11,6 (29)
Kommunestyrekomiteer				9,5 (31)	11 (38)
Ad hoc komiteer (ingen faste utvalg/komiteer)			2,6 (9)	7,4 (24)	8,7 (30)
Ingen utvalg/komiteer			12,6 (43)	7,7 (25)	7,2 (25)

Tabell 1-1: Utviklingen av kommunens utvalg- og komitéorganisering fra 1996- 2012

Innenfor formannskapsmodellen kan de to vanligste variantene beskrives som Hovedutvalgsmodellen og Komitémodellen.

Hovedutvalgsmodellen kjennetegnes av at kommunen etablerer sektorutvalg innen forskjellige områder. Kommuneloven skiller mellom faste utvalg med eller uten beslutningsmyndighet. Typiske eksempler på sektorutvalg finnes innen helse/omsorg, kultur og skole/undervisning. Utvalgene består av representanter de politiske partiene som velges og opprettet av kommunestyrene. Det er ganske vanlig at utvalgene har beslutningsmyndighet innfor gitte rammer i budsjett og reglementer. I en sektororganisering spesialiserer politikerne seg innen et område og engasjerer seg først og fremst innen det aktuelle området. Det politiske engasjementet rettes mot "spesialområdet" og ikke på den totale bredden innenfor kommunens ansvarsområde. Kritikere av modellen peker på at man da ikke får lokalpolitisk engasjement i ønsket bredde, men heller "sektorpolitikere". Som et forsøk på å gjøre den politiske styringen mer strategiorientert, kan hovedutvalgsmodellen også innebære at utvalgene ikke deles etter fagsektorer, men etter funksjon. De politiske utvalgene som etableres gis mer tversgående ansvarsområder i stedet for tradisjonelle sektorbaserte hovedutvalg(Ot.prp. nr. 96).. Eksempler på dette er f eks et forvaltningsutvalg

og et tjenesteutvalg. I hht Ot.prp. nr. 96 er det i denne modellen et ”større fokus på at politikerne har ansvar for overordnede prinsipielle saker – slik som mål- og resultatstyring, samordning, ressursfordeling, idéskaping og nye løsninger – i stedet for detaljstyring og fokus på enkeltsaker ”.

Komitémodellen bygger på at man i stedet for å ha utvalg med beslutningsmandat, oppretter komiteer som har saksforberedende mandat, men ikke vedtaksmyndighet. Komitébegrepet er brukt ulikt i perioden fra den nye kommuneloven trådte i kraft frem til 2007 da det ble presisert at komiteer ikke skulle ha vedtaksmyndighet. Komiteene har saksforberedende og rådgivende funksjon og innstiller til kommunestyret. Det er kommunestyret som fatter de endelige vedtakene. Med komitémodellen har man ønsket en strategiorientert organisering. Vabo (2003) mener at dreiningen mot strategisk fokus dreier seg om to forhold: Det ene er et økt politisk fokus på skillet mellom politikk og administrasjon. Det andre forholdet er fokus på overordnede saker av prinsipiell betydning.

Det finnes ulike varianter av komitémodellen og kommuneloven skiller mellom kommunestyrekomiteer og ad hoc-komiteer. I vår beskrivelse av Gjerdrum kommune kommer det frem at kommunen er organisert med ad hoc-komiteer. I vår benevnelse av styringsmodeller vil vi trekke et overordnet skille mellom hovedutvalgsmodellen og komitémodellen. Den gjeldende styringsmodellen i Gjerdrum kommune vil derfor i vår oppgave bli omtalt som komitémodell.

Kommunelovens lovpålagte organer:

Formannskapet er et utvalg som skal ivareta kommunens økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Formannskapet er sammensatt etter forholdstallsprinsippet. Dette innebærer at de forskjellige partiene er representert i formannskapet etter samme ”styrkeforhold” som i kommunestyret.

Kontrollutvalget er et lovpålagt utvalg, og det er kommunestyrets ansvar å utpeke medlemmer til kontrollutvalget. Kontrollutvalget har som oppgave å ivareta at kommunen følger gjeldene lover og forskrifter. Kontrollutvalgets ansvar er å sikre at kommunen jobber til innbyggernes beste.

Tabellen under illustrerer hvilke modeller som har vært benyttet i de kommunene vi sammenligner i vårt materiale - Gjerdrum og Nannestad.

Nannestad	Gjerdrum	Valgperiode
Hovedutvalgsmodellen (Sektororientert)	Komitémodellen (Strategiorientert)	2012-2015
Hovedutvalgsmodellen (Sektororientert)	Komitémodellen (Strategiorientert)	2008-2011
Hovedutvalgsmodellen (Sektororientert)	Hovedutvalgsmodell (Funksjonsorientert)	2004-2007
Hovedutvalgsmodellen, med ulike nemnder (Sektororientert)	Hovedutvalgsmodellen (Sektororientert)	2000 -2003
Hovedutvalgsmodellen, med ulike nemnder (Sektororientert)	Hovedutvalgsmodellen (Sektororientert)	1996 -1999
Hovedutvalgsmodellen, med ulike nemnder (Sektororientert)	Hovedutvalgsmodellen (Sektororientert)	1992 -1995

Tabell 1- 2: Politisk organisering i Nannestad og Gjerdrum siste 6 valgperioder.

Politisk organisering i Gjerdrum kommune:

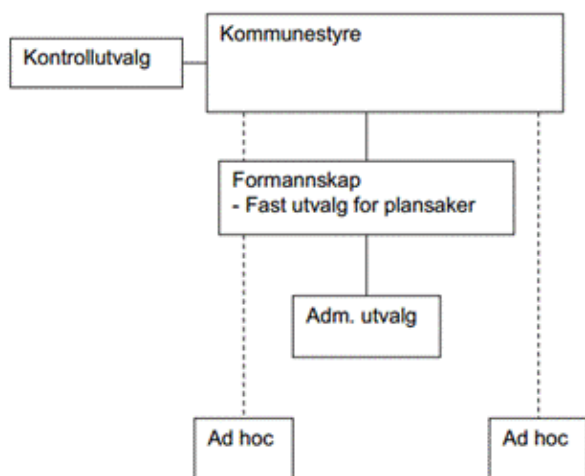
Tabellen viser at fra tidlig på 1990- tallet og frem til 2007 hadde Gjerdrum en hovedutvalgsmodell. Det var i perioden 2000-2003 delt i 4 hovedutvalg, som var undervisningsutvalget, helse, sosial og omsorgsutvalg, kulturutvalg, samt utvalg for teknisk drift og ressursforvaltning. Hovedutvalgsmodellen hadde en klar fagbasert inndeling i politikkområder. Hovedutvalgene hadde en viss budsjettmyndighet innenfor sektorens rammer, men innstilte til kommunestyret. I de fleste saker som omhandlet økonomiske forhold gikk sakene via eller parallelt til formannskapet, før de havnet i kommunestyret som fattet endelig vedtak. Gjennomgående representasjon lå til grunn, dvs. at medlemmene til hovedutvalgene fortrinnsvis velges blant kommunestyrets medlemmer og at formannskapet

var representert i alle hovedutvalg. I tillegg var det etter kommuneloven et eget administrasjonsutvalg og et kontrollutvalg som innstilte direkte til kommunestyret.

For valgperioden 2004-2007 hadde Gjerdrum kommune en modifisert hovedutvalgsmodell som var funksjonsorientert. Det var da 2 hovedutvalg. Teknisk utvalg, som også hadde rollen som formannskap og ett utvalg for de øvrige sektorene, som ble kalt tjenesteutvalget.

I periodene med hovedutvalg var administrasjonen organisert i 4 etater; Oppvekst- og kultur, Helse, Rehabiliterings- og omsorgsetaten og Teknisk etat. Rådmannen var, i alle fall i siste delegeringsreglement fra hovedutvalgsperioden, delegert myndighet i alle ikke prinsipielle saker eller hvor det fulgte av lov skulle behandles politisk. Reglementet var ikke veldig detaljert. Et lederteam, bestående av rådmannen, leder av staben, økonomisjef og etatssjefer, fattet administrative avgjørelser av sektorovergrepene karakter. Prinsippet om fullført saksbehandling, hvor alle saker som fremmes for kommunestyret skal inneholde forslag til vedtak, lå til grunn.

Gjerdrum kommune endret sin politiske organisering fra en hovedutvalgsmodell til en komitémodell fra valgperioden 2007- 2011. Med unntak av de lovpålagte utvalgene (kontrollutvalget og administrasjonsutvalget), er de faste utvalgene fjernet. I stedet opprettes politiske ad hoc-utvalg/komiteer for utvalgte temaer eller saker. Komiteen har saksforberedende og en rådgivende rolle som innstiller til kommunestyret. De endelige beslutningene fattes i kommunestyret. Ordningen er videreført i valgperioden (2011-2015).



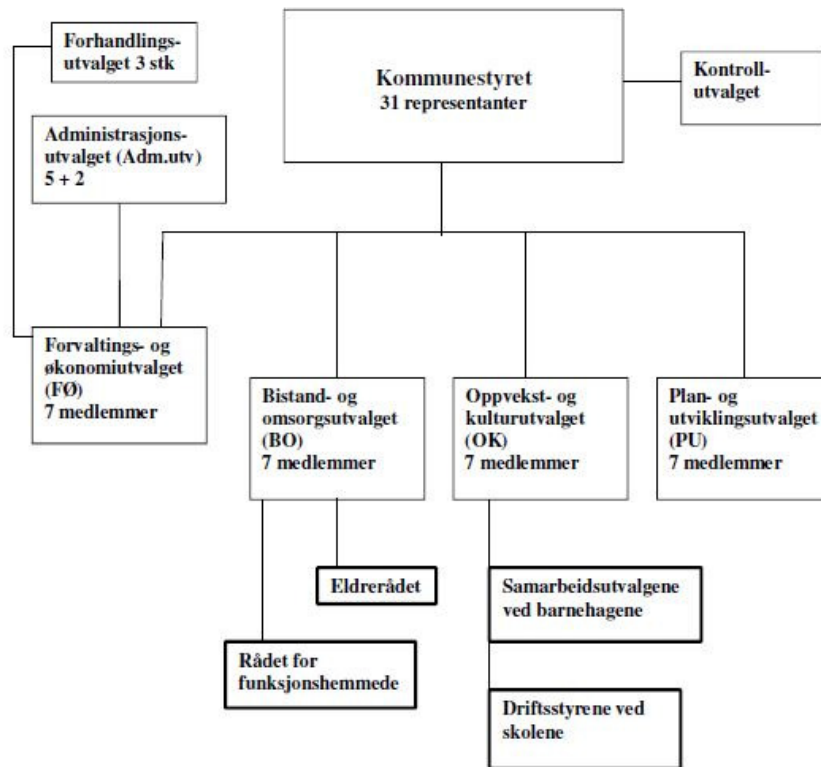
Figur 1: Dagens politiske organisering i Gjerdrum kommune

Politisk organisering i Nannestad kommune

Fra før 2004 hadde Nannestad kommune en politisk struktur med utvalg og ulike nemder. I 2004 ble det gjort endringer i den politiske organiseringen, og det ble etablert en ny utvalgsstruktur. Det ble etablert et oppvekst- og omsorgsutvalg som skulle ivareta både oppvekst, kultur, bistand og omsorgssaker. Det tradisjonelle formannskapet og teknisk utvalg ble erstattet av «forvaltnings- og økonomiutvalget» forkortet FØ og «plan- og utviklingsutvalget» forkortet PU. Forvaltnings- og økonomiutvalget (FØ) er også tillagt de lovpålagte funksjonene til formannskapet, jf. kommuneloven. Denne modellen har en viss grad av funksjonsorientering, med noe ulik ansvarsfordeling enn i den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen. Vi har likevel valgt å betegne den som sektororientert, da den har tydelig definerte hovedutvalg, med hvert sitt område. Det praktiseres ikke gjennomgående representasjon fullt ut i Nannestad kommune, så det er ikke nødvendigvis de samme menneskene som sitter i kommunestyret som i hovedutvalgene.

De 4 hovedutvalgene har beslutningsmyndighet i delegerte saker, og innstiller saker til kommunestyret i tråd med det til en hver tid gjeldende delegeringsreglement. (Nannestad, 2012) I tillegg til innstillingsutvalgene er det følgende rådgivende organ i kommunen som ikke direkte inngår i den politiske styringsmodellen: Eldrerådet, elevenes kommunestyre og rådet for funksjonshemmede. Kommunen har også det lovpålagte kontrollutvalget og administrasjonsutvalget.

I valgperioden 2011-2015 ser den politiske organiseringen i Nannestad slik ut:



Figur 2: Dagens politiske organisering i Nannestad kommune

1.4 Forventninger om funn

Studieobjektene

I denne studien har vi undersøkt to kommuner, som begge er middels store kommuner i norsk sammenheng. De ligger i samme geografiske område, med relativt rural bosetting og har sammenfallende demografifordeling. De har noe ulikt folketall og begge kommunene har og har hatt stor vekst med Oslo lufthavn Gardermoen som en viktig faktor for utvikling. De har således mange strukturelle og kontekstuelle likheter, men også ulikheter. Vi har vurdert validitet nærmere i metodekapittelet.

Studieobjektene har to ulike politiske styringssystemer innenfor formannskapsprinsippet: en modell med hovedutvalg og en strategiorientert komitémodell. Vi har ønsket å belyse de organisatoriske faktorenes betydning for politikerrollen.

Nannestad kommune har valgt hovedutvalgsmodellen som styringsform og har holdt på denne i mange valgperioder. Denne modellen kjennetegnes av at politiske saker utredes i administrasjonen og legges frem for aktuelt hovedutvalg. Hovedutvalgene har ofte en betydelig delegert myndighet innfor sine fagområder til å fatte vedtak innenfor budsjetttrammene som er gitt av kommunestyret. Ved å sammenligne de to kommunenes delegeringsreglement, har vi registrert at det er mindre grad av delegering til administrasjonen i Nannestad enn i Gjerdrum kommune (Nannestad kommune 2012; Gjerdrum kommune 2013).

I hovedutvalgene vedtas sakene utvalget har myndighet til, eller det innstilles til kommunestyret der det er påkrevd. Administrasjonen er representert med kommunalsjef i utvalgene, men også virksomhetsledere innenfor de aktuelle fagområdene blir hyppig innkalt i hovedutvalgene. Dette innbyr til en tett dialog mellom fagadministrasjon og politikerne. De politikerne som sitter i hovedutvalg, utvikler spisskompetanse på saker som sorterer under utvalgets ansvarsområde, og det kan også være slik at politikerne har særlig interesse for det aktuelle området.

Gjerdrum kommune har siden 2007 innført komitémodell som styringsform. Med unntak av de lovpålagte utvalgene, er de faste utvalgene fjernet. I stedet opprettes politiske ad hoc-utvalg/komiteer for utvalgte temaer eller saker. Komiteen har saksforberedende og en

rådgivende rolle og beslutningene fattes i kommunestyret. Det er ingen regelmessig kontakt mellom politikerne og fagadministrasjon i kommunen. I kommunestyret er det rådmannen som representerer hele administrasjonen. I ad hoc utvalgene i Gjerdrum er det tradisjon for å invitere med aktuelle fagpersoner som ressurs og sekretær for komiteen. Gjerdrum kommune er tydelig på at de fleste driftsmessige oppgavene er delegert til administrasjonssjefen. Dette har som ambisjon å gi rom for å ta de mer overordnede strategiske spørsmålene i politikerrollen, og på den måten la politikerne sette rammene og premissene, og la administrasjonen iverksette dette.

Denne studien er strukturert på den måten at vi har satt fokus på tre dimensjoner, som vi håper kan gi svar på relevante spørsmål og problemstillinger, knyttet til de organisatoriske faktorenes betydning for opplevelsen av politikerrollen.

1.4.1 Dimensjon 1 Sektorisering og helhetstanken:

Nannestad kommune har hovedutvalg med stor grad av sektororienterte hovedutvalg. På bakgrunn av dette tror vi at det er større risiko for at man får “sektoriserte” politikere, som i større grad brenner og jobber for sitt område heller enn å tenke helhetlig overfor hele kommunen.

Med dette utgangspunktet forventer vi å finne at politikerne i Nannestad kommune opplever sektorisering i større grad enn politikerne i Gjerdrum kommune. Med sektorisering mener vi at politikerne har særinteresse for et politisk område, de utvikler spisskompetanse og mister bredde- og helhetsperspektivet. Vi har derfor forventninger om at politikerne opplever at det i mindre grad er særinteresser som får gjennomslag i Gjerdrum enn i Nannestad, fremfor innbyggernes fellesinteresser.

De potensielt tette båndene mellom hovedutvalgspolitikere og de tilhørende kommunalsjefer og virksomheter, kan også føre til at politikerne i større grad opplever at administrasjonen prøver å dytte sine egne meninger over på de folkevalgte. Man kan også se for seg at enkeltinnbyggere med særinteresser med gode politiske forbindelse vil ha et fortrinn med tanke på å få ivarett sine interesser i kommunen.

Siden den politiske behandlingen i Gjerdrum foregår i kommunestyret, uten å ha vært forbehandlet i sektorutvalg, forventer vi at politikerne i Gjerdrum har bredere politisk engasjement og interesse enn politikerne i Nannestad. Med dette forventer vi at politikerne i Gjerdrum opplever kommunepolitikken som mer helhetlig og mindre sektororientert enn i Nannestad.

	Hovedutvalgsmo- dell (Nannestad)	Komitémodell (Gjerdrum)	spørsmål
Sektorisering	I større grad	I mindre grad	13,
Særinteresser får gjennomslag	I større grad	I mindre grad	35

Tabell: 1-3: Skjematisk fremstilling av forventninger om funn.

1.4.2 Dimensjon 2 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Skille politikk og administrasjon

I en strategiorientert komitémodell er en målsetting at politikerne i større grad skal ivareta helheten og overlate detaljene til andre. I en hovedutvalgsmo-
dell er man mer sektor- og detaljorientert. I en komitémodell foregår den endelige politiske behandlingen i et forum (kommunestyret) der administrasjonen vanligvis ikke er representert med andre enn administrasjonssjefen. I en hovedutvalgsmo-
dell vil det være tettere forbindelser ved at etatsjefer og andre i administrasjonen er **sterkere** tilstede på de politiske arenaer hvor beslutninger fattes. Vi forventer derfor at politikerne i komitémodellen i Gjerdrum kommune opplever et klarere skille mellom politikk og administrasjon enn i Nannestad kommunes hovedutvalgsmo-
dell.

Videre forventer vi at vår undersøkelse viser at administrasjonen har større reell innflytelse på den politiske behandlingen i Nannestad, enn i Gjerdrum. Dette begrunnes med at det er enklere å påvirke den politiske behandlingen i et underutvalg enn i kommunestyret. Vi forventer da at politikerne i Gjerdrum opplever et tydeligere skille mellom hva som er politikernes oppgaver og administrasjonens, og at politikerne føler at rollen sin som folkevalgt er klarere.

Detalj kunnskap og samhandling

Vi forventer også å finne at politikernes mulighet til å skaffe seg innsyn i virksomhetene nedover i organisasjonen blir noe mer svekket i en strategiorientert komitémodell som i Gjerdrum, enn i Nannestads mer sektor- og detaljorienterte hovedutvalgsmoell. Videre forventer vi at kontakten med administrasjonen blir dårligere i en strategiorientert moell slik at administrasjonen ikke så lett fanger opp de politiske signalene.

Når man har en mer strategiorientert organisasjonsmodell, med stor grad av delegering til administrasjonen, kan man se for seg at det blir mindre fokus på enkeltsakene og at ombudsrollen som politiker blir svekket. Lokalpolitikere kan miste en viktig innsynsmulighet nedover i kommuneorganisasjonen. Vi forventer også at siden det er stor kontakt mellom politisk og administrativt nivå i en hovedutvalgsmoell, vil administrasjonens initiativ og påvirkning være større i Nannestad enn i Gjerdrum.

	Hovedutvalgsmoell (Nannestad)	Komitémodell (Gjerdrum)	spørsmål
Skille mellom politikk og administrasjon	I mindre grad	I større grad	18, 19
God samhandling mellom politikk og administrasjon	I større grad	I mindre grad	20,21,22,23,24

Tabell: 1-4: Skjematisk fremstilling av forventninger om funn

1.4.3 Dimensjon 3 Kommunal saksbehandling og ledelse

Politiske skillelinjer

Vår forventning er at i en organisasjon som har fokus på overordnede strategier, rammer og styringsprinsipper, slik som i komitémodellen, utfordres de politiske ideologiene og skillelinjer i større grad enn i en mer konsensusorientert hovedutvalgsmoell. Vi har da også en forventning om at opplevelsen av mulighetene til å markere eget parti var større i en strategiorientert komitémodell kontra en mer sektororientert hovedutvalgsmoell. Vi

forventet dermed at det ville være en opplevelse av klarere politiske skillelinjer i en komitémodell enn i en hovedutvalgsmo­dell.

Hvor fattes de politiske beslutninger

Kommunestyret er kommunens øverste beslutningsmyndighet, og det er ofte her man får størst oppmerksomhet om sakene, ved at pressen og andre møter opp for å ta del i lokaldemokratiet. Siden komitémodellen kun har kommunestyret som (tilnærmet) eneste politiske vedtaksmyndighet, har vi forventet at politikerne i Gjerdrum ikke er enig i at de viktigste beslutningene i kommunen fattes andre steder. Formannskapet i Gjerdrum kan fatte vedtak i enkelte saker innenfor budsjetttrammene og de plansaker som ikke er delegert til administrasjonssjefen.

I hovedutvalgsmo­dellen i Nannestad har man en noe mer fragmentert saksprosess. Større del av beslutningsmyndigheten er lagt til forskjellige utvalg og enkelte saker kan bli behandlet i flere utvalg før de når endelig vedtak i kommunestyret. Derfor har vi forventninger om at sakene i større grad er ferdig debattert og avgjort i andre fora enn kommunestyret i Nannestad kommune. Vi forventer derfor at man i hovedutvalgsmo­dellen i større grad enn i komitémodellen mener at viktige politiske saker besluttet og debatteres i andre fora enn i kommunestyrene.

Tidseffektiv politiske saksbehandling

Prosessene i saksgangen er noe mer omfattende i hovedutvalgsmo­dellen til Nannestad enn i komitémodellen til Gjerdrum. I Nannestad går sakene først til et av hovedutvalgene, og de mer større og prinsipielle sakene når også kommunestyret. Av og til går de større og prinsipielle sakene parallelt i flere hovedutvalg eller via formannskapet (FØ) før de når kommunestyret. På grunn av saksgangen og at underutvalgene utreder, behandler og innstiller til politisk beslutning i kommunestyret, forventer vi at politisk behandling av saker tar lengre tid i en hovedutvalgsmo­dell enn i en komitémodell. Vi forventer å finne at politikerne i Nannestad støtter denne påstanden i tydeligere grad enn i Gjerdrum. Gjerdrum har også en større grad av delegering enn Nannestad, og derfor forventer vi at opplevelsen av saksprosessene oppleves mindre tregt i Gjerdrum, siden bare de mer overordnede sakene i komitéorganiseringen når politisk behandling.

	Hovedutvalgsmodell (Nannestad)	Komitémodell (Gjerdrum)	spørsmål
Økte politiske skillelinjer	I mindre grad	I større grad	7, 14, 15
Kommunestyret rolle som debatt og vedtaksorgan	Svakere	Sterkere	10, 11,
Bidrar til mer tidseffektiv saksbehandling	I mindre grad	I større grad	8

Tabell: 1-5: Skjematisk fremstilling av forventninger om funn

1.5 Effektmodeller og hypoteser

Med utgangspunkt i problemstilling og forventning om funn, har vi satt opp følgende effektmodeller med tilhørende hypoteser:

Effektmodell 1-1: Politisk organisasjonsmodell er den uavhengige variabel (årsak) → Grad av sektorisering (virkning)

Hypotese 1-1: Opplevelsen av sektorisering er mer utbredt i en hovedutvalgsmo-
dell enn i en komitémodell.

Effektmodell 2-1: Politisk organisasjonsmodell (årsak) → Skillelinje politikk og administrasjon (virkning)

Hypotese 2-1: En komitémodell gir klarere skille mellom politikk og administrasjon enn i en hovedutvalgsmo-
dell.

Effektmodell 2-2: Politisk organisasjonsmodell (årsak) → Samhandling politikk og administrasjon (virkning)

For denne effektmodellen har vi sett på 2 ulike hypoteser.

Hypotese 2-2-1: En komitémodell gir svakere samarbeid og informasjonsflyt mellom politikk og administrasjon

Hypotese 2-2-2: En hovedutvalgsmo-
dell gir administrasjonen mer mulighet for initiativ og påvirkning på politiske beslutninger.

Effektmodell 3-1: Politisk organisasjonsmodell (årsak) → Politiske skillelinjer (virkning)

Hypotese 3-1: Det er klarere politiske skillelinjer i en komitémodell enn i en hovedutvalgsmo-
dell.

Effektmodell 3-2: Politisk organisasjonsmodell (uavhengig variabel, årsak) → Ulik styring og ledelse i forhold til Kommunestyrets rolle og autoritet (virkning)

Hypotese 3-2: En komitémodell styrker kommunestyret som debatt- og vedtaksorgan

Effektmodell 3-3: Politisk organisasjonsmodell (uavhengig variabel, årsak) → Ulik politisk saksbehandling (virkning)

For denne effektmodellen har vi sett på 2 ulike hypoteser.

Hypotese: 3-3: En komitémodell bidrar til mer tidseffektiv politisk saksbehandling

Hypotese: 3-4: I en komitémodell får politikere i større grad saker av overordnet karakter.

1.6 Tidligere forskning

Fra 1950 tallet har kommunesektoren vært i vedvarende endring som følge av at veksten i tjenesteproduksjon i velferdsstaten i stor grad er blitt lagt til kommunene. Etter hvert kom behovet og kravet om standardisering og utjevning av det offentlige tjenestetilbudet. Bredden i oppgaver ga etter hvert betydelig styringsutfordringer for kommunene. Kommunenes sentralforbund (KS) lanserte i 1977 Hovedutvalgsmodellen som en løsning på styringsutfordringene. Fra dette tidspunktet startet en betydelig reformprosess i kommunal sektor som har vedvart frem til i dag. På slutten av 1980-tallet introduserte KS en rekke alternative organisasjonsmodeller som var inspirert av den internasjonale reformbølgen New Public Management (NPM) og det ble igangsatt en rekke forsøksordninger. Frikommuneforsøket, pilotkommuneforsøket og Program for kommunal fornyelse ble gjennomført fra slutten av 1980 tallet til starten på 1990 tallet. Mye av forskningen på 1980 og 1990 tallet knytter seg til evaluering av disse forsøkene.

Etter at den nye kommuneloven av 1992 ble innført ble kommunene gitt stor frihet i hvordan de ville organisere seg og løse sine oppgaver. Det ble åpnet for å velge parlamentariske styringsmodeller, men de fleste kommuner har beholdt formannskapsprinsippet med hovedutvalgsmodellen som den dominerende styringsmodellen (Blåka, Tjerbo & Zeiner, 2012). De kommuner som har valgt å endre sin styringsmodell har valgt strategiorienterte komitémodeller basert på inspirasjon fra NPM.

Oddbjørn Bukve (2001) har gjennom sitt prosjekt sammenlignet komitémodellen og hovedutvalgsmodellen som rammer for kommunalt lederskap. Ett sentralt spørsmål i prosjektet er om komitémodellen innebærer en vesentlig endring i forhold til det som kjennetegnes ved hovedutvalgsmodellen; fragmentering og konsensusorientering.

Bukves funn bygger på personlige intervjuer med politikere og ansatte i to forskjellige kommuner; en kommune med hovedutvalgsmodell og den andre med komitémodell.

Bukve fant at man med komitémodellen hadde klart å skape et tydeligere skille mellom politiske og administrative oppgaver. Dette forholdet svekket båndene mellom

sektorpolitikere og ansatte i kommunen, noe som igjen styrket vilkårene for et samordnet administrativt lederskap

Kommunenes sentralforbund gjennomførte i 2009 og 2010 en kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger (Lokaldemokratiundersøkelsen) av den demokratiske styringen i 91 norske kommuner. Resultatene viste til dels stor variasjon mellom kommunene når det gjelder tilfredshet med ulike sider ved lokaldemokratiet. KS forsknings- og utredningsoppdrags prosjekt «*Hemmeligheten bak suksessen: Hva kjennetegner kommuner med god demokratisk styring?*» tok utgangspunkt i resultatene og undersøkte årsakene til variasjonene.

Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold (2013) så på ulike strukturelle og organisatoriske faktorer som bidro til god demokratisk styring med utgangspunkt i statistisk analyse fra lokaldemokrati undersøkelsen og fra studier i 12 casekommuner. De fant blant annet at den interne politiske organisasjonskulturen hadde stor betydning for hvordan lokaldemokratiet fungerte. Et av de sentrale suksesskriteriene kunne tyde på å være at en kultur preget av tillit og åpenhet gjør andre organisatoriske faktorer mindre viktige. Videre ble det pekt på at ordføreren har en sentral og pregende rolle for kulturen og at åpenhet, innsyn og inkludering skaper tillit.

Det ble også funnet at tydelige ansvarslinjer og god rolleavklaring gjør at mange forskjellige måter å organisere på kan fungere godt.

Vi har identifisert to case studier (masteroppgaver) som er direkte sammenlignbare med vårt materiale:

Kaspersen (2002) har i sin hovedoppgave sammenlignet to kommuner som har ulik utvalgsstruktur for å undersøke om den politiske helhetsstyringen varierer som følge av dette.

Hurdal kommune representerer i Kaspersens studie komitémodellen, og Gjerdrum kommune var i 2002 organisert som en hovedutvalgsmoell. Kaspersens datamateriale bygger på møteprotokoller fra kommunestyre og formannskap, supplert av intervjuer og gruppesamtaler med politikere i de to kommunene. Problemstillingen til Kaspersen er: «Er

politikerne mer helhetsorienterte og prinsipporienterte i en kommune som har innført en strategiorientert modell enn i en kommune med sektororientert modell?».

Selv om Kaspersens empiri ikke gir et entydig svar på at helhetsstyringen er tydeligere til stede i den strategiorienterte modellen enn i den sektororienterte modellen, kan han vise til interessante funn fra intervjuer med politikerne: I Gjerdrum kommune oppfattes sektortenkning som et problem, mens det i Hurdal fremkommer at sektoriseringsproblemer er minimale.

Mørland (2007) har i sin masteroppgave sett på effektene av å avskaffe hovedutvalgene i Åmli kommune. Han har studert ulike effekter av at Åmli kommune har omorganisert den politiske virksomheten. De mest sentrale, ønskede effektene av omorganiseringen var raskere saksbehandling, mindre sektortenkning, vitalisering av kommunestyret og et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon.

I Mørlands empiri ligger intervjuer med rådmannen og 17 lokalpolitikere til grunn for funnene. I sin konklusjon trekker Mørland frem «klarere skille mellom politikk og administrasjon» som ett av de områdene man klarte å vise størst grad av effektoppnåelse.

2 Metode

I vår undersøkelse studerer vi to kommuner som har ulike organisasjonsmodeller. Nannestad kommune har en tradisjonell hovedutvalgsmoell, og Gjerdrum kommune har en strategiorientert komitémodell. Vår antagelse er at de ulike modellene vil prege lokalpolitikerne ulikt i forhold opplevelse og erfaringer med det politiske arbeidet.

Vår tilnærming til dette er å studere og tolke forholdet mellom virkelighet, empiri og teori. Datagrunnlaget er samlet inn fra de folkevalgte kommunestyrerepresentantene i de to kommunene gjennom en spørreundersøkelse.

Med dette utgangspunktet er det mulig med kvalitativ tilnærming og kvantitativ tilnærming. Selv om det kan være gradvise overganger mellom de ulike tilnæringsmåtene kan man skille metodene på de mest sentrale forskjellene. I Johannessen, Tufte, Christoffersen (2010) illustreres sentrale forskjeller på kvalitativ- og kvantitativ tilnærming som vist i tabellen under.

Kvalitativ tilnærming	Kvantitativ tilnærming
Studerer myk virkelighet	Studerer hard virkelighet
Meningssammenhenger	Årsakssammenhenger
Går i dybden	Gir overfladisk informasjon
Helhetsforståelse	Begrenset forståelse
Nærhet til dem som studeres	Avstand til dem som studeres

Tabell 2-1 Forskjeller på kvalitativ- og kvantitativ tilnærming.

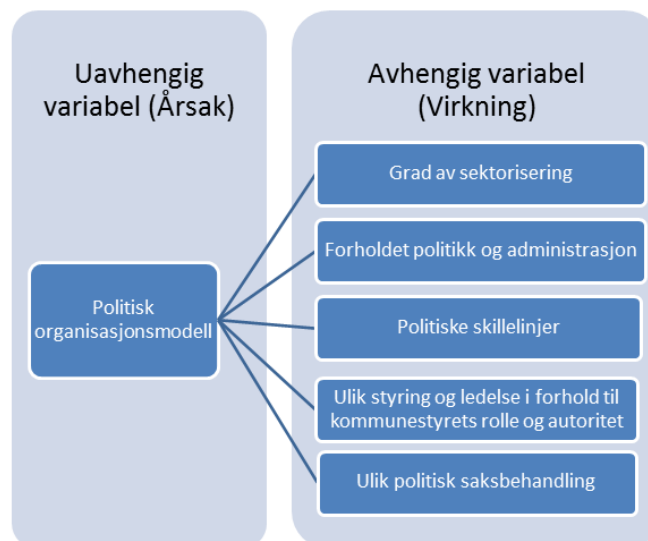
I vårt materiale har vi valgt å benytte kvantitativ tilnærming, først og fremst fordi vi ønsker å se om det finnes årsakssammenhenger mellom organisering og effekter på det lokalpolitiske arbeidet og opplevelsen av dette.

2.1 Komparativ metode

Ved å gjøre sammenligninger (komparative metoder) mellom de to kommunene har vi håpet å finne noen korrelasjoner som kan bidra til økt innsikt rundt hvordan den politiske arbeidet fungerer og oppleves i kommunene.

For å kunne skape et sammenligningsgrunnlag har vi tatt utgangspunkt i en effektmodell (årsak - virkning), hvor den uavhengige variabelen er politisk organisasjonsmodell, og har basert oss på noen hypoteser om utfallsforskjeller langs de definerte avhengige variablene.

Effektmodeller (Årsak/virkning)



Figur 3: Sammenheng i effektmodell og komparativ analyse. Årsak - Virkning mellom politisk organisering og utvalgte avhengige variabler. Funnene i de avhengige variablene i de to kommunene er gjenstand for komparative analyser

Komparativ metode i vitenskapelig forskning baserer seg på sammenligninger og analyser av likheter og forskjeller mellom observerte fenomener innenfor et definert område av analysen. Innen samfunnsvitenskapene er metoden ofte brukt til analyse av ulike politiske systemer. Den komparative metoden kan da brukes som grunnlag for utvikling av typologier og modeller, eller for å teste hypoteser om årsakssammenhenger. (Denk, 2002)

Ved å gjennomføre en komparativ analyse av forskjeller og sammenhenger i ulike problemstillinger i de to kommunene, og deretter tolke de empiriske dataene, håper vi å få en økt forståelse for de ulike politiske systemenes effekter. Forhåpentligvis kan dette gi innsikt både hva gjelder oppbygging, årsaker og betydning av den valgte organisering.

Utfordringen her blir å tolke hvorfor det finnes likheter og forskjeller.

Den komparative logikken vi tenker er logisk å bruke er; at forskjeller forklarer forskjeller. Det kan tenkes at man finner at forskjell ikke kan forklare likheter. Dette kan bidra til å utelukke forklaringer. Den komparative strategien kan både bli det å verifisere ved å identifisere forklaringer og falsifisere ved å utelukke forklaringer. Den komparative analysemetode som vi har brukt betegnes som form for det som «Most similar system design» (Denk, 2002).

Most similar system - designet innebærer at en sammenligner objekter som er like på flere måter, for å kunne finne forutsetninger som kan forklare forskjeller mellom objektene. I vårt arbeid er objektene to kommuner som på mange måter er ganske like. Det er to mellomstore kommuner, beliggende i samme geografiske område, med relativt like forutsetninger i demografi, politisk sammensetning, økonomi og samfunnsmessige utfordringer for øvrig. Mulighetene som da kan ligge i å sammenligne to kommuner med ganske like forutsetninger, kan vi kanskje få en forklaring på de eventuelle forskjeller.

2.2 Validitet og Reliabilitet

I vårt arbeid har vi fokusert på en uavhengig variabel - politisk organisering, og studert datamaterialet i forhold til der vi har funnet signifikante utfallsforskjeller langs de avhengige variablene. Forskjellene i de avhengige variablene antas forklart ut fra variasjon i den uavhengige variabelen. Det må likevel stilles spørsmål om problemene som studeres og indikatorene som er valgt til å identifisere forskjeller og likheter er sammenlignbare og ikke kulturspesifikke eller skyldes andre årsaker.

Kortfattet kan man si at validitetsproblemer forstås hvorvidt man har stilt de rette spørsmålene for å få belyst problemstillingen, mens med reliabilitetsproblemer er man inne på nøyaktighet i spørsmålene eller i behandling av dataene (påliteligheten til dataene). Denk (2002) trekker frem 5 designkriterier som er mest grunnleggende. Disse kan også benyttes for å bedømme gjennomføringen av komparative studier. De 5 kriteriene er 1.

Begrepsvaliditet, 2. Komparativ validitet, 3. Intern validitet, 4 Ekstern validitet og 5. Reliabilitet.

I vår operasjonalisering har vi pekt på noen indikatorer vi mener kan beskrive eller være med på å forklare hypotesene. Hvilken grad av validitet disse har, vil være avgjørende for vektlegging av funnene. Det kan imidlertid være andre faktorer eller aspekter som forklarer begrepene og mekanismene. Om dette er tilfellet vil det empiriske studium ha lav validitet. Om flere begrep i dataunderlaget peker i samme retning kan det gi undersøkelsen økt validitet.

Også den komparative validiteten er interessant i å vurdere i vår problemstilling. Er faktisk de 2 kommunene sammenlignbar eller er det andre faktorer som spiller inn? Et utall interne og eksterne forhold kan på ulik måte påvirke de begrep vi har ønsket å vurdere.

Et opplagt forhold er at kommunen er forskjellige objekter. Det at de er ulikt avgrenset geografisk kan påvirke identitet, kultur, holdninger og til en rekke andre forhold. Disse kommunene er imidlertid nabokommune og historisk har det vært tette forbindelser i regionen. Det er stor grad av samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av kommunen i utviklingsarbeider. Partipolitisk er det stort samarbeid over grensene og en rekke interkommunale samarbeid er arenaer hvor politikere i begge kommuner møtes og utveksler erfaringer. Dette bør bidra til at validiteten styrkes.

Befolkningsmessig er den ene kommunen på drøyt 6 000 innbyggere og den andre på snaut 12 000 innbyggere på undersøkelsestidspunktet. Dette kan være noe som gir svakere validitet. Befolkningens sammensetning er dog noenlunde homogen. Dvs de har samme alderspyramider, har begge mange familier som har bodd i bygda i generasjoner og betydelig tilflytting som følge av etablering av ny flyplass på Gardermoen. Ut fra disse eksterne og interne parameterne burde man kunne si at det er god komparativ validitet. Ulik kommuneøkonomi og ulik politisk sammensetning kan igjen påvirke temperaturen i politikken og være med på svekke den komparative validiteten. Nannestad kommune har i en periode hatt trangere økonomisk spillerom enn nabokommunen Gjerdrum. Dette er imidlertid jevnet ut de seneste årene. Gjerdrum kommune har derimot et generelt høyere utdanningsnivå blant innbyggerne enn Nannestad, og har også noe mindre helseutfordringer (Folkehelseinstituttet 2012a & 2012b).

Hvorvidt de utvalgte faktorene faktisk gir en forklaring og har en sammenheng er viktig for validiteten. Er det for eksempel faktisk slik at form for politisk organisering faktisk påvirker det lokalpolitiske arbeidet? Skal man ha det Denk (2002) kaller intern validitet så må studien inkludere eller ha kontroll på flere av de faktorene som kan tenkes å påvirke fenomenet eller mekanismen. Det er levnet liten tvil om at organisering faktisk betyr noe. I hvilken grad er til diskusjon i oppgaven.

En indikator som uttrykker en egenskap i den ene kommunen bør kunne uttrykke den samme egenskapen i den andre kommunen for å ha tilstrekkelig validitet. Hvis ikke er ikke den eksterne validiteten særlig sterk jf. Denk (2002). En vil da ikke kunne generalisere og få en overføringsverdi mellom ulike kommuner.

Reliabilitetsproblemer, altså pålitelighet til selve dataene må også vurderes. I den kvantitative delen av oppgaven kan dette testes ved å vurdere signifikansen til forskjellene. På hvert spørsmål i undersøkelsen ble det kjørt en toveis krysstabell analyse. Det har vi gjort i et statistikkprogram (Mystat). Vi får da testet dataene i en såkalt Kji - kvadrat test. Da får vi ut 2 verdier som kan gi oss en indikasjon på den statistiske styrken og signifikansnivået. Testen kan gi oss en indikasjon på om resultatene er basert på tilfeldigheter eller om det er forskjeller som kan brukes i den komparative analysen. Det statistiske tallmaterialet er begrenset da vi har to studieobjekter med et begrenset antall respondenter. Datamaterialets omfang begrenser mulighetene for å gjøre en fullverdig vitenskapelig hypotesetesting. Vårt materiale som fremkommer i undersøkelsen anser vi likevel for å være et godt utgangspunkt for å drøfte problemstillingen med tilhørende hypoteser med støtte i annen empiri og teori.

I kvalitative undersøkelser opereres det med begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet (Johannessen, Tufte, Christoffersen 2010). Vi er da inne på nøyaktighet i spørsmålene eller i behandling av dataene. Selv om vi har en kvantitativ undersøkelse er dette elementer vi må vurdere i vår validitet. Pålitelighet i vår kvantitative oppgave vil i større grad være avhengig av andre faktorer som strukturelle teknikker, enn validitet som beskrevet over. Konteksten dataene er samlet inn under kan ha betydning. Vi har benyttet utvalgte spørsmål fra KS lokaldemokratiundersøkelse (Baldersheim & Rose, 2011) og respondentene har alle fått undersøkelsen samtidig pr – e-post. Vi er av den oppfatning at dataene har stor reliabilitet.

Selve tolkningen er også et kritisk element i sikringen av troverdigheten til empirien. Vi som individer kan ha preferanser, holdninger, erfaringer eller verdier som påvirker min tolkning. Objektiviteten settes da på prøve. For vår del har 2 av oss erfaring med de ulike kommunale politiske organisasjonsmodeller, mens 3 mann ikke har erfaring fra kommunal sektor. Ved å være kritisk drøftende til hverandres tolkninger er vi av den oppfatning at vi ikke vektlegger og blander disse subjektive forhold inn i forskningen.

2.3 Datainnsamling

Datainnsamling ble gjort ved hjelp av Questback, og vi distribuerte spørreundersøkelse pr. e-post til de utvalgte respondentene i de to kommunene vi ønsket å studere.

Spørreskjemaet som er benyttet er i utgangspunktet det samme som er brukt av Kommunesektorens organisasjon(KS) i kartleggingen av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger (lokaldemokratiundersøkelsen). Lokaldemokratiundersøkelsen ble i 2010 gjennomført i 91 norske kommuner, deriblant Gjerdrum og Nannestad som inngår i vårt materiale. Lokaldemokratiundersøkelsen består av 42 spørsmål rettet til politikere og danner basisen i vår undersøkelse. Vi har supplert med 3 spørsmål som vi håper kan være med på å gi tydeligere svar på våre hypoteser. Se vedlegg 2 og 3 for alle spørsmålene og informasjonsskriv.

Questback ble brukt til å distribuere spørreundersøkelsen pr mail. Samtlige spørsmål ble lagret i Questback, og vi la inn fire svaralternativer til hvert spørsmål.

Disse var:

Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
---------------------	---------------------	-------------------	-------------------

Utvalget i undersøkelsen var kommunestyrerepresentantene i Gjerdrum og Nannestad, både faste medlemmer og varamedlemmer. For å sikre best mulig oppslutning informerte vi om undersøkelsen i kommunestyremøter før spørreundersøkelsen ble distribuert. E-post adresser ble innhentet fra kommunenes hjemmesider, og spørreundersøkelsen ble sendt til kommunestyrerepresentantene via e-post. Til sammen mottok 120 kommunestyrerepresentanter spørreundersøkelsen.

Tabellen under viser fordelingen:

	Gjerdrum kommune		Nannestad kommune	
	Invitert	Besvart	Invitert	Besvart
Fast	25	23	31	24
Vara	40	2	31	10

Tabell 2-2: Svarfordeling

Generelt var det utfordrende å få mange nok svar på undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble sendt ut i september 2013. På denne tiden var mange opptatt av oppkjøringen til stortingsvalget. Kanskje var lokalpolitikernes interesse for stortingsvalget 2013 så stor at det gikk på bekostning av å besvare vår undersøkelse. Vår vurdering var imidlertid at nettopp valget og den oppmerksomheten norsk politikk fikk, skulle inspirere lokalpolitikere i Gjerdrum og Nannestad til å bruke tid på spørreundersøkelsen.

Vi erfarte også at mange av kommunestyrerepresentantene ikke responderte på e-postadressen som er spesifikk for lokalpolitikere (eks. Ola.Nordmann@lokalpolitiker.no). Særlig blant varamedlemmene var det mange som ikke responderte på disse e-postadressene. De som ikke svarte etter påminnelsene som ble varslet fra Questback, ble kontaktet på telefon for å avklare rett e-post adresse. Dette initiativet resulterte i noen flere respondenter og vi lukket svarmulighetene i november 2013.

Dataene ble lastet inn i statistikkprogrammet Mystat og vi har kjørt 2-veis krysstabellanalyser og for å sortere og analysere på dataene.

3 Teori

3.1 Innledning

Det teoretiske rammeverket for vår oppgave ligger innenfor en del av demokratiteorien, med hovedvekt på offentlig organisasjonsteori. I oppgaven vil vi forsøke å gi et overblikk over hvordan den demokratiske styringen fungerer innenfor kommunal forvaltning, med fokus på sektorisering, forholdet mellom det politiske og administrative nivået, samt som rammevilkår for kommunal ledelse og saksbehandling.

Vi har sett det relevant å trekke linjene fra Webers byråkratimodell og videre til prinsippene som kjennetegner organisasjonsteorien i New Public Management-ideologien. I dette perspektivet ser vi videre på de organisatoriske endringene kommuneloven har lagt til rette for.

3.2 Et historisk teoretisk tilbakeblikk

3.2.1 Arbeidsdeling basert på byråkratiske prinsipper:

Fundamentet for utviklingen av Webers byråkratimodell var den samfunnsmessige utviklingen fra føydalsamfunnet til et mer kapitalistisk samfunn. Føydalsamfunnet var kjennetegnet ved at få personer hadde stor makt, og at utgangspunktet frie menn undergav seg til en herre i et gjensidig forpliktende troskapsforhold (Store Norske leksikon, 2015). I takt med samfunnsutviklingen, vokste frem nye typer autoriteter, det Weber kalte “legal rasjonell autoritet” og organisasjonsformen “byråkratiet”. Dette la forutsetningene for et mer moderne kapitalistisk samfunn (Jacobsen, 1997).

I sin byråkratimodell skisserte han at ledere/politikere og administrativt ansatte hadde forskjellige oppgaver og roller i et samfunn. Han beskrev visse «idealtyper». Weber la vekt på 3 hovedprinsipper for arbeidsfordeling og skille mellom politikk og administrasjon.

1. Politikk og administrasjon representerer to ulike handlingsmåter. Å drive politikk er å jobbe lidenskapelig for noe man tror på. Å jobbe med administrasjon, er å arbeide nøkternt, «kjølig» og systematisk. Man skal ha en nøytral innfallsvinkel til saken, og legge bort sine egne synspunkter og tanker.

2. Politikk og administrasjon er basert på to typer rasjonalitet, eller logikk. Politikere skal velge mellom ulike verdier, og fastsette hvilke mål man skal sette ut fra dette. Administrasjonen skal vurdere hvilke middel man skal bruke for å nå disse målene.
3. Politikk og administrasjon består av ulike oppgavetyper. Et «legalt- rasjonelt» regime har et sett allment aksepterte lover og regler som ligger til grunn.

Weber blir noen ganger beskyldt for å beskrive skillet mellom politikk og administrasjon som absolutt. Han var imidlertid klar på at dette ikke var så enkelt i praksis. Administrasjonen eller forvaltningen skulle være et nøytralt redskap, som forutsetter at man følger strenge normer. De viktigste er

- nøytralitet og upartiskhet
- lojalitet til enhver sittende regjering
- likebehandling og rettsikkerhet
- etterprøvbarhet
- effektiv måloppnåelse
- forutsigbarhet
- fri for egeninteresse

(Hanssen, Helgesen & Vabo, 2011).

Selv om Weber trekker frem en grunnleggende rasjonalitet som forutsetning for sin modell, er det ikke nødvendigvis slik at man legger til grunn rasjonalitet for alle beslutninger. Før man tar en beslutning legger man til grunn at man vet alle alternativer. Dette er i senere tid blitt gjenstand for omfattende problematisering, siden man aldri vil kjenne utfallet eller rekkevidden av et hvert alternativ som er grunnlaget for en beslutning (March, 2008).

3.2.2 Administrativ fristilling og effektivitet

Woodrow Wilson legger også vekt på at det skal være et klart skille mellom politikk og administrasjon. Han mente, som Weber, at det er to ulike logikker som skiller disse områdene. Politikken dreier seg om å velge mellom ulike verdier, og administrasjonen skal finne de beste løsningene på et politisk problem. Han mener videre at en politisk oppgave er å utforme de lover og regler som skal gjelde i et samfunn, sprunget ut av et fundament som

er nedfelt i grunnloven. Administrasjonen skal forvalte dette som «detaljert og systematisk iverksetting av offentlige regler» (Jacobssen, 1997:25).

Likevel mener Wilson at det må være en stor grad av delegering til administrasjonen, og at denne skal ha stor grad av frihet for å gjøre egne valg. Han var også opptatt av at administrasjonen må ha en viss grad av “skjerming” fra innblanding utenfra, så man kan jobbe mest mulig effektivt (Jacobsen, 1997).

Weber har altså fokus på maktfordeling gjennom den legal-rasjonelle autoriteten, og betydningen av en uavhengig og nøytral administrasjon med vekt på regelstyre og ikke makt til enkeltpersoner. Wilson argumenterer derimot for behovet for en administrativ fristilling på den ene siden, og politisk styring på den andre siden.

3.3 Nyliberalisme, New Public Management og kommuneloven

De siste tiårene er det innført stadig nye reformer der markedsøkonomiske og forretningsmessige styringsprinsipper ble lagt til grunn også for kommunal forvaltning. Et samlebegrep på denne reformbølgen er “New Public Management”. Det er ikke en enhetlig definisjon på hva som inngår i begrepet. Inspirasjonen til reformbølgen kommer fra private bedrifter og forretningsdrift og har utfordret offentlige virksomheter i forhold til hvordan man skal organisere seg og stilt spørsmål om hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for offentlig virksomhet (Mydske, Claes & Lie, 2007). I følge Øgård (2005) har flere forskere trukket frem at noen av de viktigste kjennetegnene ved New Public Managements at det er et utviklingstrekk der selve synet og troen på lederens rolle tillegges vekt. Ved å adoptere ledelsesprinsipper fra privat sektor, er fokus på lederen som profesjonell og strategisk utøver styrket. Videre trekkes det frem et fokus på standarder, mål og resultater og at offentlige tjenester skal fristilles, konkurranseutsettes, privatisering eller desentraliseres. Dette for å få økt fokus på disiplin, effektiv og sparsommelig ressursutnyttelse av offentlige midler.

Enkelte har gått så langt som å hevde at NPM-ideologien har stått for et brytningspunkt hva gjelder hele styringen av offentlig sektor. Den svenske statsviteren Lennart Lundquist har omtalt denne trenden som “ekonomismens” framvekst og dominans i offentlig sektor (Lundquist 1998:137). Lundquist mener at fokuset på kostnadseffektivitet og produktivitet

går på bekostning av mer tradisjonelle måter å bedømme offentlige organisasjoner på, som politisk demokrati, offentlig etikk og rettsikkerhet. Selv om NPM bølgen har vært gjenstand for kritikk fra flere enn Lundquist, er det usikkert i hvilken grad reformene i realiteten har gitt svekket demokrati (Mydske, Claes & Lie 2007).

Øgård (2005), trakk frem at konseptet New Public Management grovt sett kan deles inn i 3 hovedbolker. Den første viktige bærebjelken er at ledelse av en offentlig virksomhet ikke er radikalt forskjellig fra en privat virksomhet, og kan bygges stort sett over de samme prinsippene. Hovedfokus er å få “jobben gjort”, og å være funksjonell eller instrumentelt orientert- refert til som “generic management” (Pollitt 2004). Målet blir da å utvikle konsepter og modeller som kan brukes i offentlig sektor, som bygger på likheter fra den private sektoren.

En annen fremtredende målsetting er å gå over fra en direkte autoritet i organisasjonen, til mer indirekte kontroll. En mekanisme man vil til livs er at alle organisasjoner pleier sin egeninteresse (Øgård, 2005). De som jobber i en offentlig administrasjon sitter gjerne på kunnskap det vil være vanskelig for andre å få innsyn i og har gjerne en egeninteresse i å ekspandere organisasjonen. Med dette i bakhånd, har større bruk av markedet og utnyttelse av markedsmekanismer stått sentralt og resultert i “Public choice”- skolen. Ved å gi brukere større innflytelse og makt til å velge offentlige tjenester, flytter man makt fra administrasjonen og over til brukerne. Målet er da at man begrenser veksten i offentlige budsjetter. Bruk av markedsrett og konkurranseutsetting, sammenlikning av tilsvarende virksomhet (benchmarking), mål og resultatstyring er virkemidler som er trukket frem for å få kontroll på kostnadene og forbedre kvaliteten på tjenestene.

Den siste bærebjelken i New Public Management er fokuset på brukeren og brukerens valgmuligheter og medvirkning. Siden man ikke har et marked som kan gi informasjon om hva som betyr noe for brukerne, ønsker man å lytte til borgerne og forstå deres behov og interesser (Øgård, 2005).

Å overlate oppgaver til andre, slik NPM i stor grad legger opp til, kan gi visse styringsutfordringer. I teorien med prinsippal - agent problematikk er dette hovedtema. I alle situasjoner der politiske beslutninger skal fattes og vedtak skal settes ut i praktisk gjennomføring, blir det raskt et spørsmål om man kan ha direkte styring i alle beslutninger

eller om man må delegere myndighet til andre. Man kommer raskt til et punkt der man som politiker ikke har kapasitet til å fatte vedtak om alle mulige spørsmål, men trenger hjelp av et annet apparat som for eksempel en administrasjon. Det oppstår dermed en relasjon der en agent (administrasjon eller underordnet organ) opptre på vegne av, og med overført autoritet fra en “prinsipal” (politiker) (Rasch, 2009). Det vil være avhengig av ulike målsettinger og valgte styringsprinsipper hvor stor del av beslutningene som må delegeres.

Administrasjonen (agenten) vil ha en viss form for autonomi til å ta beslutninger innenfor et avgrenset myndighetsområde, eller for å iverksette vedtak som noen overordnet har fattet. I tillegg til det praktiske rundt kapasitetsproblemer til en prinsipal, er det ikke alltid gitt at overordnet beslutningsmyndighet har den riktige kompetansen. Samfunnet består ofte av svært komplekse problemstillinger, der det kreves spesiell kompetanse for å finne de riktige midlene for å nå overordnede mål. I tillegg kan forhold som “gratispassasjerfristelser, koordineringsproblemer og roterende flertall” vanskeliggjør adekvat kollektiv handling; den uteblir, omfanget av den reduseres eller den blir «vilkårlig» (Rasch 2009:68).

Overføringen av makt og myndighet er fra en prinsipal til agent vil ha en stor produktivitetsvekst for begge. For eksempel vil både politikere og administrasjon kunne oppleve økt effektivitet ved større grad av delegering (Øgård, 2005). Men dette vil også gi muligheten for agenten å opptre mot prinsipalens vilje, såkalt agentproblematikk eller “Agency loss”. Denne problematikken kan deles inn i 2 kategorier: (Kiewiet and McCubbins 1991)

- Skjulte handlinger (Hidden actions): Prinsipalen kan ikke observere fullt ut hva agenten gjør. Dette gjør at prinsipalen ikke alltid får kontrollert hva agenten gjør, og kan true prinsipalens interesser.
- Skjult kunnskap (Hidden information/ hidden knowledge): Agenten har relevant informasjon som prinsipalen mangler. Agenten kan sitte ubevisst på informasjon prinsipalen burde hatt, eller kan bevisst holde ting skjult av strategiske grunner.

I tillegg beskriver Kiewiet og McCubbins (1991) prinsipal- agent problemet de kaller “Madisons dilemma” som omhandler utfordringer knyttet til en agents selvkontroll.

For sterke bånd mellom politikere og administrasjon, har mange fryktet at skulle resultere i en sterk felleskultur, eller gruppetenkning (Bukve & Offerdal 2002). Man kan utvikle en konformitet i en gruppe som neglisjerer motargumenter og som gir en kunstig illusjon om at mål og middel er mer samstemt enn de faktisk er (Stensaasen & Sletta, 1997). Politikerne, som skal være et demokratisk motperspektiv til administrasjonen og fagmiljøer, kan bli forledet til å uttrykke de samme holdningene og danne allianser for å argumentere mot de andre sektorene i kommunen. Derfor har mange ønsket å komme sektoriseringen til livs, for i stedet å danne politikere til å tenke helhetlig fremfor og hovedsakelig konsentrere seg om en sektor.

Kommunenes sentralforbund (KS) lanserte hovedutvalgsmodellen for blant annet og komme sektoriseringen til livs. En rekke særutvalg og nemnder ble i hovedutvalgsmodellen satt sammen til utvalg med bredere ansvar. Hovedutvalgsmodellen har vært den dominerende styringsformen innenfor kommunal organisering gjennom 1980-tallet, men det vokste raskt frem skepsis til denne modellen basert på det som omtales som ”sektoriseringproblemet”. Med dette menes at man fryktet tette bånd eller allianser mellom politikerne og de ansatte i kommunen siden de samarbeidet i faste utvalg innen for en bestemt sektor. Man fryktet i tillegg at modellen bidro til å forme sektorpolitikere som fokuserte på sektorpolitikk på bekostning av kommunepolitikk i sin fulle bredde. Hovedutvalgsmodellen er også kritisert for at den politiske debatten og beslutninger ble fattet i hovedutvalgene og at det bidro til å svekke kommunestyret som beslutningsorgan.

I løpet av begynnelsen av 1990-tallet ble det for mange kommuner aktuelt å vurdere andre politiske organiseringer enn den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen. Norske kommuners heterogenitet, med svært forskjellig innbyggertall og geografi, aktualiserte behovet for alternative organisasjonsmodeller i kommune-Norge, men det var spesielt frykten for sektorisering som reiste behovet for alternative organisasjonsmodeller. Den reviderte kommuneloven, gjeldende fra januar 1993, åpnet opp for at kommunene fikk frihet til å organisere seg mest mulig hensiktsmessig ut i fra lokale forhold. Det ble åpnet for parlamentariske styringsformer i kommunene, men den modellen som vokste raskest frem med økende popularitet gjennom 1990-tallet omtales som komitémodellen.

Med komitéorganiseringen eller varianter av modellen, hadde man håp om å få bukt med sektoriseringsproblemet. Komitémodellen hadde imidlertid også andre formål som var

inspirert av New Public Management-reformen som preget offentlig sektor. Med komitémodellen ønsket man effektivisering av politisk saksbehandling og et kommunestyre som fremsto som overordnet beslutningsorgan som traff beslutninger i et helhetlig politisk perspektiv. Ett sentralt element i NPM er at politikerrollen må endres fra fokus på detaljer til fokus på strategier (Øgård, 2005). Modellen ble også kalt «parlamentarisme light» (Bukve & Offerdal, 2002) og har i seg elementer av konkurransedemokrati. Å løfte opp de politiske skillelinjene tydeligere, legger grunnlag for det man i teorien kaller konkurransedemokrati (Rose, 2005), noe som understreker at det er konkurranse mellom eliter, oftest organisert gjennom politiske partier. Komitémodellen har i nyere forskning fått endel kritikk for å være konfliktskapende. Hovedutvalgsmodellen anses som mer samlende med sin konsensusorientering.

3.4 Maktbegrepet og politisk - administrativ styring

Politiske beslutningsprosesser og andre situasjoner der man skal ta beslutninger i en kommune, er gjenstand for stor grad av interessemotsetninger. Man må forhandle og veie interesser mot hverandre. Det må manøvreres mellom grupper som har ulike interesser og ulik informasjon og ulik virkelighetsoppfatning. Dette blant ulike interessenter både i og utenfor organisasjonen. Der man snakker om en organisasjonsstruktur i seg selv, er dette en måte å uttrykke et maktforhold på (Strand, 2007).

«En nokså allmenn forståelse er at makt innebærer at en person har herredømme over noe som andre har interesse av fordi det er viktig, eller knapt, eller fordi det ikke kan erstattes. Makt betyr altså evne til å påvirke, om nødvendig med sanksjoner, nekte noen et gode eller påføre dem ubehag dersom de ikke adlyder» (Strand, 2007:402).

En klassifisering av makt, er gjort av French og Raven i 1959 (gjengitt i Strand, 2007, s. 405):

- Belønningsmakt. Man adlyder for å oppnå en belønning som man tror andre besitter
- Tvangsmakt. Man adlyder for å unngå straff man tror at den andre kontrollerer
- Legitim makt/ posisjonsmakt. Man adlyder fordi man godtar den andres rett til å bestemme

-
- Ekspertmakt. Man adlyder fordi man tror den andre har en spesiell kunnskap om den beste måten å gjøre ting på.
 - Referansemakt. Man adlyder fordi man ønsker den andre personens anerkjennelse.

I en organisasjon som i en kommune kan vi se for oss et bredt samspill mellom ulike maktfaktorer. Det være seg mellom politikere og administrasjon, samt i relasjonen mellom mennesker der politiske beslutninger blir tatt. En fagperson i administrasjonen vil ha en sterkere ekspertmakt i kraft av kunnskap man innehar.

3.5 Kommuneloven - Effekter av offentlige reformer

En av hovedintensjonene med den nye kommuneloven, som ga kommunene stor organisasjonsfrihet, var å få til endringer. Særlig fokus har det vært på å få redusert sektorproblemene, få et klarere skille mellom administrasjon og politikk, synliggjøre politiske skillelinjer og få en mer effektiv kommunal forvaltning.

I vår oppgave har vi 2 kommune med ulike politiske styringsmodeller, der man i den ene kommunen har hatt ønske om en effekt når man gjorde endringer. Hvordan måler man da effekter av en reform? Har man for eksempel et ønske om å spare ressurser og bli mer kostnadseffektiv ved å innføre en reform, kan man måle det og så avgjøre om reformen har ønsket effekt eller ikke. Det er mer utfordrende å måle effekter på organisatorisk nivå.

Pollitt og Bouckaert skiller mellom 4 nivåer av resultater av offentlige reformer (gjengitt i Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2010, s. 178).

1. Operasjonelle effekter, som regel kan avgrenses og kvantifiseres. For eks sparing, ressursutnyttelse, produktivitet osv.
2. Prosesseffekter, som har effekt på tjenestekvalitet, samordning, saksbehandlingstid, resultatorientering, brukerorientering osv.
3. Systemeffekter, som innebærer kapasiteten til det politisk- administrative systemet, endring i styring og kontroll.
4. Ideologisk orienterte resultater. Dette dreier seg om i hvilken ideell statsmodell som er ønsket. Dersom man for eksempel ønsker en slankere stat som

overlater mer til privat markedsøkonomi, så vil reformene bli vurdert om de har bidratt til en slik retning eller ikke.

Av de overstående 4 effekter av reformer har vi i vår oppgave hovedfokus på effekter som ligger innenfor prosess- og systemeffektivitetskategoriene. Innenfor det teoretiske rammeverket har vi studert mulige effekter av ulik politisk organisering. Videre i oppgaven vil vi forsøke å gi et overblikk over hvordan den demokratiske styringen fungerer innenfor den kommunale forvaltningen i våre case kommuner, med fokus på sektorisering, forholdet mellom det politiske og administrative nivået, samt som rammevilkår for kommunal ledelse og saksbehandling.

4 Politikernes erfaringer med styringsmodellene

I vår oppgave har vi sett på 2 kommuner med ulike politiske styringsmodeller, der den ene kommunen Nannestad har en hovedutvalgmodell og den andre kommunen Gjerdrum har en komitémodell. Begge modellene er tuftet på formannskapsprinsippet, men der Nannestad i tillegg til kommunestyret har 4 hovedutvalg med en viss grad av delegert myndighet, har Gjerdrum ingen beslutningsnivåer ut over formannskap i enkelte økonomisaker og kommunestyret.

I Nannestad samsvarer den administrative organisering med den politiske organisering ved at hvert hovedutvalgs fagområder er representert med en kommunalsjef, som igjen har det overordnede lederansvaret for de ulike virksomhetene innfor fagområdene. I Gjerdrum har den administrative organiseringen 2 nivåer, rådmannsleddet og virksomhetsleddet.

De politiske styringsmodellene har vesentlige forskjeller i sin organisasjonsform og vi har forventinger om at denne ulikheten kan ha ulik virkninger på opplevelsen av det lokalpolitiske arbeidet.

Vår undersøkelse, som bygger på lokaldemokratiundersøkelsen fra Kommunens Sentralforbund (KS) med 3 tilleggsspørsmål, er delt opp i 5 dimensjoner. En generell, en om arbeidet som folkevalgt, en om forholdet til administrasjonen, en om forholdet til lokalsamfunnet og en om hvordan kommunen fungerer.

For å kunne skape et sammenligningsgrunnlag har vi tatt utgangspunkt i en effektmodell (årsak - virkning), hvor den uavhengige variabelen er politisk organisasjonsmodell, og vi har basert oss på noen hypoteser om utfallsforskjeller langs de definerte avhengige variablene.

Vår problemstilling er:

Hvordan opplever lokalpolitikere det politiske arbeidet og handlingsrommet i henholdsvis en strategiorientert komitémodell og i en kommune med mer tradisjonell sektororientert hovedutvalgmodell.

Våre forventninger om funn er knyttet til at vi vil få ulik virkning av ulike organisasjonsmodell innenfor 3 dimensjoner:

- Sektorisering og helhetstanken
- Forholdet politikk og administrasjon
- Kommunalt saksbehandling og ledelse

Vi har valgt å se på dimensjonene hver for seg, selv om det kan være nær sammenheng mellom enkelte av områdene og at de til dels overlapper hverandre. Noe av vår empiri kan være aktuell til vurdering i flere av dimensjonene. Vi har derfor til slutt en felles oppsummerende betraktning for alle 3 dimensjoner.

4.1 Dimensjon 1: Sektorisering og helhetlig tankegang

4.1.1 Innledning

Vi ønsker i denne dimensjonen å belyse i hvilken grad politikerne i to kommuner med ulike politisk organisering opplever kommunepolitikken som sektorisert. Sektorisering forstås som at en helhet deles opp i mindre deler (sektorer). Formålet kan være at det er praktisk eller formålstjenlig. Sektoriseringen kan være drevet av behovet for å spesialisere et område eller ved at utvikling og innovasjon aktualiserer nye områder.

Innenfor kommunal politisk forvaltning knyttes sektorproblematikk til utvalgsstrukturen som man finner i en tradisjonell hovedutvalgsmo­dell. Ved at politikere knyttes til spesifikke utvalg, frykter man en spesialisering og ensidig fokus på ett eller få politiske områder. Man frykter at modellen skaper sektorpolitikere som i stor grad fokuserer på sektorpolitikk og vil stå som forsvarere av denne (NOU 2006:7). Dette vil kunne føre til at noen politikere tar med seg sektorinteresser i kommunestyre og formannskap og at dette overskygger det helhetlige politiske perspektivet man forventer seg av en kommunepolitiker. Det er i tillegg skepsis til hovedutvalgsmo­dellen fordi den kan legge til rette for allianser mellom politikere og administrativt ansatte. Dette forholdet tas opp i dimensjon 2.

Sektoriseringsproblematikk assosieres også med at den politiske styringen preges av detaljdiskusjoner på bekostning av helhetlig og overordnet styring. Dette forholdet diskuteres også i lys av kommunal saksbehandling og ledelse i dimensjon 3.

Vi håper gjennom vår spørreundersøkelse å avdekke forskjeller i hvordan politikerne i to forskjellige kommuner opplever at kommunepolitikken er sektorisert. Dette kan gi oss en indikasjon på om det er den uavhengige variabelen “ulik politisk organisering” som kan være årsaken til ulik opplevelse av sektorisering.

I vår undersøkelse har vi isolert to spørsmål som er knyttet til sektorisering, og vi har bedt politikerne i begge kommuner om å ta stilling til disse. Spørsmål 13 er direkte knyttet til sektororientering. Spørsmål 35 fokuserer på hvilke saker som får gjennomslag i den politiske behandlingen. Særinteresser settes i sammenheng med sektorisert kommunepolitikk. Hvis særinteresser får gjennomslag og ikke innbyggernes fellesinteresser, tror vi dette kan uttrykke manglende helhetstankegang.

Spørsmål 13: *Kommunepolitikken er veldig sektororientert.*

Spørsmål 35: *Her i kommunene er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser.*

På bakgrunn av disse spørsmålene har vi lagt til grunn følgende effektmodell og hypotese:

Politisk organisasjonsmodell er den uavhengige variabel (årsak) → Grad av sektorisering (virkning)

4.1.2 Vi ønsker å teste følgende hypotese:

Hypotese 1-1: Opplevelsen av sektorisering er mer utbredt i en hovedutvalgsmodell enn i en komitémodell

Spørsmål 13: *Kommunepolitikken er veldig sektororientert.*

Med utgangspunkt i kommunelovens intensjon om å svekke sektoriseringen ved å åpne opp for alternative styringsmodeller, håper vi å kunne avdekke forskjeller i hvordan politikerne oppfatter graden av sektorisering i de to kommunene. Vår forventning er at politikerne i Nannestad har en større opplevelse av sektorisering enn politikerne i Gjerdrum.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	17,4 %	60,9 %	21,7 %	0,0 %
Nannestad *	0,0 %	25,0 %	45,8 %	20,8 %

Tabell 4- 1: Spørsmål 13, *Kommunepolitikken er veldig sektororientert.*

Mer enn 78 % av respondentene i Gjerdrum mener at kommunepolitikken ikke er sektororientert ved å svare at påstanden passer svært dårlig eller nokså dårlig. 25 % av respondentene i Nannestad mener det samme, men her har ingen svart at det passer svært dårlig. I Gjerdrum var det 17 % som mente det passet svært dårlig.

I motsatt ende av skalaen har ingen i Gjerdrum sagt at det passer svært godt. Nesten 21 % i Nannestad mente at påstanden om at kommunepolitikken er veldig sektororientert passet svært godt. Våre funn viser en signifikant forskjell på hvordan kommunene opplever sektorisering. Funnene indikerer at opplevelsen av sektorisering er mer utbredt i en hovedutvalgsmodell enn i en komitémodell.

Spørsmål 35: *Her i kommunene er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser.*

Vi forstår særinteresser som sektorinteresser, og vi vurderer at fokus på særinteresser kan indikere en manglende helhetstanke siden vi forstår at særinteresser nettopp vil gå på bekostning av helhetlig tankegang. I en hovedutvalgsmo­dell har vi en forventning om at politikerne i noen grad er mer opptatt av sektoren enn helhetstanken i hele kommunens politikk. Spørsmålet henger også tett sammen med spørsmål 10, *at viktige beslutninger fattes i andre organer enn i kommunestyret*, som kan være en indikasjon på manglende helhetstanke og sektorisering om man vurderer det i dette perspektivet. Om viktige beslutninger fattes i hovedutvalg med fokus på en eller flere sektors kjerneoppgaver, kan en anta at det er en mulighet at sektorpolitikere i dette utvalget i større eller mindre grad legger vekt på hvilken sektor de representerer når de fatter beslutninger. Helhetstilnærmingen for kommunen som helhet kan da bli mindre enn om viktige beslutninger hadde blitt fattet i kommunestyret. Spørsmål 10 diskuteres som en del av dimensjon 3.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	17,4 %	69,6 %	8,7 %	4,3 %
Nannestad	12,5 %	58,3 %	20,8 %	8,3 %

Tabell 4-2: Spørsmål 35, *Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser.*

I begge kommunene er det en klar overvekt av politikere som mener at det passer svært dårlig eller nokså dårlig at det er særinteressene som får gjennomslag og ikke innbyggernes fellesinteresser. Henholdsvis 87 % i Gjerdrum og 70,8 % i Nannestad. Det er således ingen signifikante forskjeller. I vår undersøkelse finner vi ingen forskjell mellom kommunene i forhold til påstanden om at det er særinteresser som får gjennomslag og ikke innbyggernes fellesinteresser. Funnet indikerer, tvert i mot vår forventning, at valg av styringsmodell ikke påvirker i hvilken grad særinteresser og innbyggernes fellesinteresser ivaretas av kommunene.

Vi ser en svakhet i at spørsmål 35 ikke er entydig og at det er uklart om respondentene har samme forståelse av særinteresser som vi har. Respondentene kan ha ulik oppfatning av påstanden avhengig av hvem som har særinteresser – er det borgere, ansatte eller politikere som har særinteresser?

4.1.3 Gir ulik organisasjonsmodell forskjellig opplevelse av sektorisering?

Vår hypotese er at opplevelsen av sektorisering er mer utbredt i en hovedutvalgsmo­dell enn i en komitémodell. Vi har i denne dimensjonen kun sett på politikernes opplevelse av sektorisering. Vi har ikke gått nærmere inn på hvilken betydning det har at politikerne oppfatter kommunepolitikken som sektorisert i forskjellig grad. Med endringen i kommuneloven settes sektoreringsproblematikk i klar sammenheng med å ville utvikle politikerne til strateger som driver kommunepolitikk i et overordnet perspektiv. Intensjonen med å innføre komitémodell fremfor en hovedutvalgsmo­dell var at man skulle få en større helhetstenkning i politikken og mindre sektororienterte politikere inspirert av NPM- tankene.

Noe av kritikken som er blitt rettet mot hovedutvalgsmo­dellen var nettopp at man mister blikket for helhetsløsninger og at samordningen av politikken og iverksettingen av denne vanskeligjøres. Kritikken har også vært at den kan skape sektorpolitikere med allianser mellom politikerne og administrative profesjoner, der politikerne i for stor grad står som forsvarere av sin sektor (Ot. prp. nr. 96 (2005-2006)).

Også andre studier har sett på forholdene mellom organisering og sektorisering. I forhold til sektortenkning fant Kaspersen (2002) at dette ble oppfattet som et problem i en hovedutvalgsmo­dell. I en strategiorientert komitémodell fant Kaspersen at sektoreringsproblematikken var minimal og at den strategiorienterte styringsmodellen stimulerte politikerne til en mer helhetlig tankegang. Her kan vi merke oss at det var Gjerdrum som hadde en hovedutvalgsmo­dell i Kaspersens undersøkelse. Etter at Gjerdrum har endret organisering er det få politikere som oppfatter sektorisering som et problem!

Mørland (2007) gjorde en annen tilnærming der han sammenlignet Åmli kommune før og etter nedleggelse av hovedutvalgene. En av de ønskede effektene var at sektortenkningen

skulle svekkes. Mørland konkluderer med at man har oppnådd mindre grad av sektortenkning som følge av omorganiseringen.

Bukve (2001) har gjennom sitt prosjekt sammenlignet komitémodellen og hovedutvalgsmodellen som rammer for kommunalt lederskap. Ett sentralt spørsmål i prosjektet er om komitémodellen innebærer en vesentlig endring i forhold til det som kjennetegnes ved hovedutvalgsmodellen; fragmentering og konsensusorientering. Bukve konkluderer med at komitémodellen kan vise til et klarere skille mellom politikk og administrasjon. I tillegg trekker han frem at man i komitémodellen kan vise til en administrativ hierarkisering der ledelsen kan fokusere på strategiske spørsmål og detaljspørsmålene delegeres ned i organisasjonen. Tredje konklusjon i Bukves undersøkelse viser komitémodellen har svekket administrasjonen som premissleverandør for politikerne.

Det finnes ulike varianter av komitémodeller, og vi finner grunn til å poengtere at de omtalte modellene ikke er ensartede. Gjerdrum kommune oppretter komiteer bare på ad hoc basis, mens i mange andre kommuner er det faste komiteer med beslutningsmyndighet (Gjerdrum kommune, 2007b). Det vil si at Gjerdrum kommune skiller seg en del fra annen komitéorganisering ved at komitéene ikke er tverrsektorielle, etablerte elementer i styringsmodellen.

I vår undersøkelse får vi først og fremst svar på om kommunepolitikken oppfattes som sektororientert. Politikerne i Nannestad har en klarere oppfatning av at kommunepolitikken er sektororientert, enn det politikerne i Gjerdrum har. Man kan diskutere hvorvidt sektorisering virkelig er et problem for kommune.

Vi har imidlertid ikke gått nærmere inn på hvordan politikerne i vår undersøkelse opplever sektoriseringen, om det er positivt eller negativt, ønskelig eller ikke. Man kan godt tenke seg situasjoner der en mer "spesialisert" politiker vil kunne ivareta innbyggernes interesser i enkeltsaker (Vabo, 1996). Det er lett å se for seg at det også kan være fordelaktig at politikere har detaljkunnskap om enkeltområder. Man vil da kunne få et større samspill med administrasjonen ved at man har større oversikt over saksområdet i kommunen og bedre kontakt med interessegruppene. I vår undersøkelse har vi ikke forutsetninger for å si at en sektororientert kommunepolitikk er ensbetydende med at det er problematisk. Kanskje er det slik at sektororientert kommunepolitikk ikke er utelukkende negativt? I en NIBR-rapport fra

2013 ble sektorisering som følge av at kommunene var organisert med sektorutvalg ansett for å være et mindre problem enn at politikerne ikke hadde dybdekunnskap om noe felt (Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold, 2013).

I en svensk rapport som diskuterer sektorisering i offentlig forvaltning, hevdes det at sektorisering ikke kan anses som et generelt problem. Rapporten peker videre på at sektorisering først oppstår som problem når en sektor har blitt spesiell sterk og støttes av de overordnede styringssystemene (Statskontoret, 2005).

Politikere, som andre blir engasjert og motivert av ulike og flere årsaker. Gjerne er det en spesiell sak, en problemstilling eller et engasjement man gjerne vil utrede som motiverer en til å bli politisk engasjert. Er det spesielle saker enkelte eller grupper av innbyggere engasjerer seg i, har lokalpolitikere gjerne opptrådt i en ombudsrolle for å ivareta innbyggernes interesser (Vabo, 1996). Dette aspektet har vi ikke vurdert i vår undersøkelse og kan derfor ikke peke på forskjeller mellom en komitémodell og en hovedutvalgsmo-
dell.

En annen trend de siste tiårene har vært en større orientering mot New Public Management-inspirerte reformer, med et stadig krav om effektivisering, brukerorientering, kontraktsstyring, bestiller- utførermodeller mm. (O.prop 96: 1992). Dette har bidratt til å tydeliggjøre politikerrollen som en premissleverandør for hvilke rammer og overordnede strategier som er gjeldende, og la administrasjonen og dens ledere gjøre jobben med å produsere tjenester ut fra gitte rammer.

Når vi vurderer våre funn mot tidligere empiri, ser vi en fellesnevner når det gjelder sektortenkning: I en strategiorientert komitémodell opplever man i mindre grad sektortenkning enn i en hovedutvalgsmo-
dell. Det er imidlertid mer usikkert om man kan hevde at helhetstanken kommer som følge av avsektorisering. Man kan først og fremst hevde at organiseringsfriheten som ble gitt ved revidert kommunelov, har bidratt til avsektorisering.

Funnene bekrefter hypotese 1-1.

Hypotese 1-1: Opplevelsen av sektorisering er mer utbredt i en hovedutvalgsmo-
dell enn i en komitémodell.

Bakgrunnen for innføring av komitémodellen var blant annet å gjøre politikerne til overordnede premissleverandører (Ot.prp. nr. 96). Hvis man antar at den politiske helhetstilnærmingen øker med avsektorisering, kan det være grunn til å tro at helhetstilnærmingen er tydeligere til stede i Gjerdrum enn i Nannestad. I og med at vi ikke har spurt direkte om dette, kan vi imidlertid ikke trekke den konklusjonen.

Vi er også oppmerksomme på at forhold som for eksempel kommunestørrelse, økonomi og organisasjonskultur kan ha påvirket det bildet vi ser - at kommunepolitikken fremstår mer sektorisert i Nannestad enn i Gjerdrum. Spesielt finner vi det interessant at de to kommunene i svært forskjellig grad har vært opptatt av å endre politisk styringsmodell. Nannestad kommune har vært lojal mot hovedutvalgsmodellen og har i mindre grad debattert alternative styringsmodeller. Gjerdrum kommune har derimot vært på stadig søk etter å implementere en styringsmodell som dels minimerer sektorproblematikken og som også legger til rette for helhetlig, overordnet politikk. Fra 2004 implementerte Gjerdrum kommune en modifisert funksjonsorientert hovedutvalgsmodell, som kun besto av to hovedutvalg, og i 2008 innførte man dagens komitémodell. Den tydelige reformiveren og det bevisste fokuset på å avsektorisere, kan også ha bidratt til den tydelige forskjellen vi ser mellom kommunene i forhold oppfattet grad av sektorisering.

Tidligere undersøkelser og egne funn viser at man langt på vei har oppnådd noe av det som var tilsiktet ved å gi kommunene stor frihet i forhold til hvordan man ønsker å organisere seg: En av intensjonene med endringen i kommuneloven var å få bukt med sektoriseringsproblematikk, og det er grunn til å forvente mindre grad av sektorisering i en komitémodell sammenlignet med en hovedutvalgsmodell.

Sektorisering og helhetsorienteringen må også sees i sammenheng med dimensjon 3 der vi setter lys på kommunal saksbehandling og ledelse.

4.2 Dimensjon 2 - Forholdet politikk og administrasjon

4.2.1 Innledning

I denne dimensjonen ønsker vi å se på hvordan politikerne i Gjerdrum og Nannestad opplever forholdet mellom politikk og administrasjon. Helt siden føydalsamfunnene ble avløst av mer moderne stater har det vært spørsmål om en sak skal løses av en politiker/hersker eller en administrativ ansatt (Jacobsen, 1997). Forholdet mellom politikk og administrasjon er altså ikke et spørsmål som bare har vært aktuelt i det siste, selv om spørsmålet er blitt mer og mer aktuelt i samfunnsdebatten. Særlig har spørsmålet blitt mer og mer aktuelt med innføring av mer forretningsmessige styringsprinsipper i kommunene inspirert av NPM reformer. Her er myndighet i større grad delegert, og en av bærebjelkene i reformbølgen er troen på lederen og ledelse som virkemiddel. Til motstykke til dette er det også fokus på å begrense administrasjonens makt, dels fordi man da mister politisk styring og at administrasjonen kan representere en egen interessegruppe, være talerør for ulike samfunnsgrupper eller profesjonelle interesser.

Med denne bakgrunnen ønsker vi å finne ut av i hvilken grad politikerne opplever at det er tydelig skille mellom politikk og administrasjon i sin organisasjon. Vi forventet at en komitémodell, slik som beskrevet i intensjonen i kommuneloven, skal oppleves som at den har et klarere skille mellom politikk og administrasjon enn en hovedutvalgsmodell. Samtidig har komitémodellen færre formelle kontaktpunkter mellom politikere og administrasjon. På grunn av dette tror vi at komitémodellen oppleves som noe svakere på samhandling mellom disse to nivåene. Dette kan ha innvirkning på hvor flinke politikerne oppfatter administrasjonen er til å fange opp politiske signaler, følge opp politiske vedtak, og hvor lett det er å skaffe seg innsyn i administrasjonen. I lys av dette vil det være interessant å drøfte spørsmål knyttet til hvordan politikerne opplever samspillet med administrasjonen.

Spørsmålene vi har stilt i denne dimensjonen håper vi at kan gi oss noen svar på om det finnes systematiske ulikheter som kan tilskrives ulikheter i den politiske organisasjonsformen. Altså i hvilken grad ulik politisk organisering vil påvirke politikernes opplevelse av forholdet mellom politikk og administrasjon.

I vår undersøkelse har vi isolert noen spørsmål vi mener kan være med på å gi et innblikk rundt tema skille politikk og administrasjon:

Spørsmål 18, Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte

Spørsmål 19, Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen

Spørsmål 20, Administrasjonen er for passiv, de sitter for mye og venter på politiske initiativ

Spørsmål 21, Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon.

Spørsmål 22, Det er administrasjonen som setter agendaen for hvilke politiske saker som kommer til behandling

Spørsmål 23, De folkevalgtes styring med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende

Spørsmål 24 Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte

Vi har på denne bakgrunn lagt til grunn følgende effektmodell og hypoteser:

Effektmodell 2-1:

Politisk organisasjonsmodell (årsak) → Skille politikk og administrasjon (virkning)

Hyp. 2.1

En komitémodell gir klarere skille mellom politikk og administrasjon enn i en hovedutvalgsmoell.

Effektmodell 2-2:

Politisk organisasjonsmodell (årsak) → Samhandling politikk og administrasjon (virkning)

For denne effektmodellen har vi sett på 2 ulike hypoteser.

Hyp 2.2.1

En komitémodell gir svakere samarbeid og informasjonsflyt mellom politikk og administrasjon

Hyp.2.2.2

En hovedutvalgsmo­dell gir administrasjonen mer mulighet for initiativ og påvirkning på politiske beslutninger.

Ved å se på hvordan politikerne i de 2 kommunene opplever og har erfaring med disse variablene kan vi se om det finnes systematiske ulikheter mellom kommunene, som kan forklares i ulike organisering.

4.2.2 Skille mellom politikk og administrasjon

Når en ser på forarbeidene til kommuneloven er noen av de mest sentrale målsettingene med å innføre komitémodell nettopp vært “å skape klarere politiske ansvarsforhold og et klarere skille mellom politikk og administrasjon” (Ot. prp. nr. 96 (2005-2006)). Dette er også i tråd med prinsippene i New Public Management- inspirerte reformer, der politikerne styrer på overordnede mål og verdier, og tenkte strategisk og helhetlig. Administrasjonen på sin side vurderer hvilke virkemidler som skal brukes for å oppnå målsettingene, og avgjørelser knyttet til detaljer (Øgård, 2005).

For å belyse hvilken opplevelse politikerne har i forhold til skille mellom politikk og administrasjon, har vi tatt for oss følgende spørsmål:

Spørsmål 21, «Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon», anser vi som relevant i forhold til at det er et direkte spørsmål knyttet til skille administrasjon og politikk.

Her forventes det en tydelig forskjell, siden dette nettopp var en av intensjonene i kommuneloven. En hovedutvalgsmo­dell legger opp til at politikerne dykker dypere ned i detaljer og skillet mellom administrasjon og politikk blir vagere.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	0,0 %	8,7 %	60,9 %	30,4 %
Nannestad	8,3 %	33,3 %	29,2 %	29,2 %

Tabell 4-3 Spørsmål 21, Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon

Slår vi sammen de to kategoriene der man stilte seg “enig” i påstanden, svarte hele 91 % i Gjerdrum at dette passer nokså godt og svært godt. 58 % i Nannestad mener det samme. 30 % av respondentene i begge kommunene at påstanden “passet svært godt”. I de øvrige respondentene var det derimot større variasjoner. 8 % i Nannestad mener i tillegg av påstanden «passer svært dårlig», mens ingen har svart det samme i Gjerdrum.

Funnene indikerer at det er klarere ansvarslinjer mellom politikk og administrasjon i komitémodellen i Gjerdrum enn det er i hovedutvalgsmodellen i Nannestad.

Spørsmål 23, «De folkevalgtes styring med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende», sier noe om politikernes effektivering og iverksetting av vedtak. Dette kan indikere om vedtakene i seg selv og intensjonen bak dem blir fulgt opp av administrasjonen på en tilfredsstillende måte. Både at vedtakene faktisk blir fulgt opp, og at politikerne har tillitt til at disse blir ivaretatt på en god måte. Vi forventer at en hovedutvalgsmo­dell vil ha tettere oppfølging av vedtak, ved at det er en mer utstrakt møtevirksomhet som gir mulighet for tettere oppfølging. Altså et mindre tydelig skille.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	0,0 %	30,4 %	69,6 %	0,0 %
Nannestad	0,0 %	41,7 %	58,3 %	0,0 %

Tabell 4-4: Spørsmål 23, De folkevalgte styring med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende.

70 % i Gjerdrum, mot 58 % i Nannestad mener styringen med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer nokså godt, resten svarer i kategorien «passer nokså dårlig». Sagt litt folkelig har respondentene svart rundt “midt på treet”.

På dette spørsmålet finner vi ikke noen store forskjeller i de to kommunene, men svarene indikerer at man i komitémodellen i Gjerdrum mener styringen med administrasjonen fungerer noe bedre enn man gjør i hovedutvalgsmodellen i Nannestad.

Gir en komitémodell et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon?

Som et ledd i NPM inspirerte reformer på kommunenivå, er det å etterstrebe et tydelig skille mellom politikk og administrasjon sentralt. Størst mulig grad av autonomi for administrasjonen skal sikre en god effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Samtidig gir dette rom for å etterstrebe en mer strategisk og overordnet styring for politikerne.

Komitémodellen legger opp til et tydeligere skille mellom politikk og administrasjon. Administrasjonen, og administrasjonens øverste leder er gitt et tydelig ansvar for det som skal iverksettes i en kommune, og man legger opp til en tydeligere rollefordeling mellom politikere og administrasjonen (Kommuneloven). Den utøvende delen av norsk lokaldemokrati er blitt satt i fokus, samtidig som den tradisjonelle konsensusorienterte hovedutvalgsmodellen er satt på prøve av andre styringsformer enn den tradisjonelle formannskapsmodellen.

Andre studier har også sett på dette, blant annet i Oddbjørn Bukve i sin studie “Ein studie av komitémodell og hovudutvalsmodell som rammer for kommunalt leiarskap” fra 2001. Han studerte blant annet hvordan skille mellom politikk og administrasjon oppleves av politikere og administrasjon i 2 ulike kommuner. Konklusjonen av denne studien er ganske tydelig på

spørsmålet. Som en av respondentene fra kommunen som har gått over til komitémodell uttrykte det:

”I den grad målsetjinga med komiterereformen var å gjere skiljet mellom politikk og administrasjon klarare, må vi konkludere med at reformen har verka som føresett”

(Bukve, 2001, s. 11).

Mørland (2007) har også sett på skille mellom politikk og administrasjon i sin studie av Åmli kommunes overgang til komitémodell. Her er ”økt skille mellom politikk og administrasjon” en av 8 ønskede effekter av å nedlegge utvalgene til fordel for en komitémodell i Åmli kommune. I Mørlands empiri ligger intervjuer med rådmannen og 17 lokalpolitikere til grunn for funnene. Rådmannen gir uttrykk for at man har oppnådd klarere skille mellom politikk og administrasjon som følge av endret styringsmodell. Blant de 17 politikerne som vurderte effekten, er det mer sammensatt. 8 av de spurte mener at man har oppnådd et klarere skille, en politiker svarer nei til dette og 8 politikere svarer ”vet ikke”. I sin konklusjon trekker Mørland frem ”klarere skille mellom politikk og administrasjon” som ett av de områdene man klarte å vise størst grad av effektoppnåelse.

Bukve (2001) og Mørland (2007) har med andre ord konkludert med at komitémodellen kjennetegnes av klarere skille mellom politikk og administrasjon enn det man ser i en hovedutvalgsmødel. Det samme resultatet fikk vi også fra våre respondenter.

I vår undersøkelse ser vi at det er relativt stor enighet i Gjerdrum at det er klare ansvarsforhold mellom politikk og administrasjon, men bildet er noe mer fragmentert i Nannestad. I Nannestad er det større usikkerhet, og flere som stiller seg tvilende på om det er klare ansvarsforhold. Alt i alt er dette i tråd med det vi forventet. Langt flere av politikerne i komitémodellen i Gjerdrum sa seg enige i påstanden i spørsmål 21; *“Det er klare ansvarslinjer mellom politikk og administrasjon”* enn i hovedutvalgsmødel Nannestad.

Skille mellom politikk og administrasjon og oppgavefordelingen mellom disse er et forhold mellom en prinsipal (politikere) og en agent (administrasjonen). I et fungerende prinsipal-agentforhold er det viktig for tilliten, at agenten følger opp intensjoner og instruksjoner gjort av prinsipalen. Samtidig er det viktig at problemer med “skjult kunnskap” (agenten har relevant kunnskap som prinsipalen mangler) og “skjulte handlinger” (prinsipalen er ikke kjent med hva agenten faktisk gjør) blir håndtert på en tilfredsstillende måte (Rasch, 2009). Vi anser det som en viktig forutsetning for dette samspillet at den rådende prinsipalen har tillit til at

politikken blir iverksatt i henhold til prinsipalens intensjoner. Noe av “agentproblematikken” (Rasch, 2009) nevnt over, har vi belyst i spørsmål 23 om “*De folkevalgtes styring med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende*”. Vi finner derimot ikke vesentlige forskjeller i de to kommunene, og gir ikke grunnlag for å trekke noen videre konklusjoner.

Samtidig har nye administrative styringsformer som NPM, og en større involvering av private aktører og den 3. sektor, gitt kommunens styringsstruktur et mer komplisert bilde (NOU 2006:7). I forhold til den mer tradisjonelle hovedutvalgsmodellen forutsatte komitémodellen i Gjerdrum at mer ansvar, myndighet og oppgaver blir delegert til administrasjonen, slik at kommunestyret skal ta seg av de mer strategiske og overordnede spørsmålene (Gjerdrum kommune 2007a). Vår studie viser i stor grad at politikerne opplever et tydeligere skille i komitémodellen enn i hovedutvalgsmodellen.

Dette funnet støtter opp om vår hypotese:

Hyp. 2.1: En komitémodell gir klarere skille mellom politikk og administrasjon enn i en hovedutvalgsmodell.

Den kan også være andre medvirkende forklaringsparametere enn de rent strukturelle knyttet til ulik organisering som kan påvirke resultatet. Andre strukturelle grep, som f. eks delegasjonsreglement og rapporteringsrutiner, kan sammen med forhold som kommunestørrelse, demografi, økonomiske rammebetingelser og organisasjonskultur gi ulik virkning på resultatet. Noen av svakhetene ved dette er vurder i vårt kapittel om validitet. Når det gjelder hypotese 2-1 mener vi at resultatet i all hovedsak ligger knyttet opp mot det organisatoriske.

I en styringsmodell som Gjerdrums komitémodell er det en større grad av delegering av ansvar og myndighet til administrasjonen enn vi finner i Nannestads hovedutvalgsmodell (Nannestad 2012; Gjerdrum 2013). Gjerdrum kommune har i sin søken etter ny organisasjonsform vært seg klart bevisst på at det skal være et tydelig skille mellom administrasjon og politikk. Denne bevissthet rundt temaet kan nok ha endret både den administrative og den politiske kulturen i forhold til å være lojale til modellen. Denne lojaliteten kan ha gjort at politikerne i stor grad styrer etter overordna mål og de har innført styringssystemer for å tydeliggjøre strategier, mål og rammer for det administrative nivået.

Samtidig har nok administrasjonen blitt mer klar over nødvendigheten av gode rapporteringsrutiner og informasjonsflyt fra administrasjon til politisk nivå. Det kan altså tenkes at selve endringsprosessene i seg selv kan bidra til resultatet ved at bevisstheten økes hos aktørene. Nannestad har i mange år vært stabile i sin hovedutvalgsmodell og har kanskje derfor ikke vært så bevisst disse forholdene.

Siden politikerne har fått myndighet til å fatte beslutninger på vegne av innbyggerne i kraft av demokratiske valg, er det viktig at de folkevalgte har kontroll med de beslutningene de har delegert bort. En hovedutvalgsmodell legger opp til flere formelle kontaktpunkter mellom administrasjon og politikk, som igjen kan brukes til oppfølging av administrasjon og mulighet for administrasjonen til å orientere politikerne om oppfølging av vedtak.

En del informanter fra NIBR rapporten “Veier til god lokaldemokratisk styring” opplever at utstrakt delegering gjør ansvarslinjene i kommunen utydelige, og at det er vanskelig å holde kontroll på implementeringen av overordnede vedtak når enkeltvedtak er delegert til administrasjonen (Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold, 2013).

Vi hadde en forventning om at man i Nannestads hovedutvalgsmodell hadde en noe tettere og bedre oppfølging av vedtak og iverksetting av disse. Vi finner likevel ikke noe i vår undersøkelse som klart indikerer noen stor forskjell i forhold til politikernes oppfølging av politiske vedtak. Begge kommuner svarer at påstanden vi fremmet passet nokså godt, eller nokså dårlig. Skal politikerne kunne jobbe med overordnede strategier og målsettinger må de føle at de har styringen på administrasjonens iverksetting.

Det kan virke som om man i Gjerdrums komitémodell ikke har noen vesentlig større vanskeligheter med å følge opp beslutninger enn i Nannestads hovedutvalgsmodell.

Vi har ikke studert dette forholdet mer inngående, så vi kan ikke trekke noen slutninger om den ene modellen ivaretar oppfølgingen av vedtak bedre enn den andre.

4.2.3 Samhandling mellom politikk og administrasjon

Vi har nå sett på komitémodellen og hovedutvalgsmodellen i forhold til skille mellom politikk og administrasjon. Dette skillet er av det mer formelle og går mer på oppgave og myndighetsfordeling. I spenningsfeltet mellom administrasjon og politikk er det mer enn formelle strukturer som betyr noe i forhold til hvordan den politiske styringen fungerer. I vår undersøkelse ønsket vi også å se på samhandlingen mellom politikk og administrasjon og om det kunne finnes noen systematiske ulikheter mellom kommunene, som kan tilskrives ulikheter i den politiske organiseringen.

Det er viktig i en kommune at politisk og administrativt nivå samarbeider godt, dette for å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og gjennomføring av vedtak.

Herunder har vi fokusert på 2 forhold:

- 1: Samarbeidet og informasjonsflyten mellom politisk nivå og administrasjonen
- 2: Administrasjonens initiativ og påvirkning av det politiske nivå.

1. Samarbeid og informasjonsflyt

Vi har valgt å ta med spørsmål 18 og 19 som direkte omhandler samarbeidet og informasjonsflyten mellom politikk og administrasjon.

Spørsmål 18, "*administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte*" mener vi sier noe om hvilke muligheter administrasjonen har for å fange opp politiske signaler, og viljen til å ta i mot politiske signaler. Vi forventet at det var noe tettere relasjoner og kortere vei til samarbeid der det er flere utvalg og dermed flere formelle kontaktpunkter mellom politikerne og administrasjonen. Derfor tror vi at administrasjonen har større mulighet til å fange opp politiske signaler i en hovedutvalgsmo- dell kontra Gjerdrums komitémodell.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	4,4 %	68,2 %	0,0 %	30,4 %
Nannestad	16,7 %	79,2 %	0,0 %	4,2 %

Tabell 4-5: Spørsmål 18, “Administrasjonen er flinke til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte.”

Slår vi sammen kategoriene der de i større eller mindre grad har stilt seg enig i påstanden, får vi at 96 % i Gjerdrum mener dette «passer nokså godt» eller «passer svært godt». 83 % i Nannestad mener det samme. Dette er relativt like resultater målt i andel av respondenter som har stilt seg enig i denne påstanden. Ulikhetene ligger i at relativt flere i Nannestad har svart “nokså dårlig”, og flere i Gjerdrum har svart “svært godt”.

30 % av respondentene i Gjerdrum at påstanden passer svært godt, mot 4 % i Nannestad. Ingen av respondentene i de 2 kommunene har svart at påstanden “passer svært dårlig”, mens 17 % i Nannestad svarte “passer nokså dårlig” mot 4 % i Gjerdrum.

Spørsmål 19 “Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen”, sier noe om tilgjengeligheten politikerne føler de har til informasjon de ønsker å få vite noe om. Også i dette spørsmålet hadde vi en forventning om at en hovedutvalgsmodell bidrar til større overføring av detaljkunnskap og innsikt nedover i organisasjonen. Dette er fordi vi tror at hovedutvalgsmodellen gir større nærhet til administrasjonen og dermed mulighetene for å gi informasjon større.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	8,7 %	52,2 %	34,8 %	4,3 %
Nannestad	12,5 %	50,0 %	29,2 %	8,3 %

Tabell 4-6: Spørsmål 19, “Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen”

Svarfordelingen er så og si helt likt i begge kommunene og de fordeler seg på hele skalaen. 61 % i Gjerdrum og 63 % i Nannestad var uenig i påstanden. Vi finner således ingen ulikheter som kan tilskrives ulik organisering.

I spørsmål 19 får vi altså små forskjeller, mens i spørsmål 18 er det signifikante forskjeller, der Gjerdrums politikere i større grad er enige i påstanden, “*Administrasjonen er flinke til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte*”, enn i Nannestad.

Hvordan oppleves samarbeidet og informasjonsflyten?

NPM filosofien er at politikere skal være strateger og målsettere og overlate detaljene til andre. Den nye kommuneloven legger til rette for en slik ide ved at nesten enhver konkret oppgave kan delegeres til administrasjonssjefen og at kun et fåtall saker må vedtas politisk. En forutsetning for å sette gode mål er å kjenne sammenheng mellom mål og virkemiddel og det er viktig at de som skal iverksette målene faktisk forstår dem, slik at de iverksetter rett virkemiddel. Samarbeid og god informasjonsflyt mellom strategisk og utførende nivå er å anse som en kritisk suksessfaktor.

Politikernes mulighet for å skaffe seg innsyn nedover i administrasjonen har Bukve (2001) undersøkt i sin analyse av komitémodellen og hovedutvalgsmodellen som ramme for kommunalt lederskap. Her stilte han spørsmålet om hvordan organiseringen av kommunene påvirker relasjonen mellom politikere og administrasjonen. Som utgangspunkt for funnene ble det gjort intervjuer av politikere og ansatte i en kommune som hadde endret fra hovedutvalgsmodell til komitémodell (kalt «reform kommune»). Funnene i denne

kommunen ble sammenlignet med resultater som bygde på tilsvarende intervjuer i en kommune med hovedutvalgsmo­dell (kalt «*stabil* kommune»). Politikerne han spurte uttrykker en delt holdning når det gjelder informasjonsflyt.

Noen politikere i komitémodellen synes det var et savn og en svakhet at man mistet kontakt og kontroll på enkeltsakene, andre ikke. Han konkluderer derimot med at “*Dei fleste politikarane blir frustrerte fordi dei har mist innsyn og kontroll med detaljane. Dei har og mist mykje av sine høve til å fremje kreative løysingar, ei rolle som var avhengig av detaljkunnskap og nære relasjonar til den utøvande organisasjonen*” (Bukve 2001 s. 68-69). Med dette tolker vi at innsynet nedover i organisasjonen, mot detaljene, i den reformerte kommunen er blitt vanskeligere tilgjengelig.

Sammenligner vi med vår undersøkelse, kjenner vi igjen den store variasjonen i hvordan de ulike politikere opplever mulighetene for å skaffe seg innsyn nedover i administrasjonen. Ut fra våre undersøkelser kan vi lese at ikke alle er tilfreds med mulighetene for å skaffe seg innsyn nedover i organisasjonen, mens andre er lagt mer tilfredse. Siden respondentene er så delte i sine svar, kan vi vanskelig konkludere i den ene eller andre retningen.

Vi ser derimot ingen sammenheng mellom de to kommunene, med ulike politiske styringsmodeller. I vår undersøkelse finner vi altså ingen sammenheng i om det er lettere å skaffe seg innsyn i virksomheten i en hovedutvalgsmo­dell kontra en strategiorientert komitémodell. Vi hadde forventet at innsynsmulighetene var flere og større i en kommune med hovedutvalgsmo­dell enn i en kommune med komitémodell.

Et annet funn Bukve (2001) gjorde, var at man i kommunen som hadde endret styringsmodell (reform), hadde opplevd økt avstand mellom politikere og administrasjonen som følge av endringen. Administrasjonen trakk frem at det var færre formelle møtepunkter der administrasjonen og politikere møttes, og dette førte igjen til mindre uformell kontakt mellom politikere og de ansatte i kommunen. Politikerne i samme kommune pekte på at skillet mellom politikk og administrasjon var blitt klarere og at dialog og samarbeid var blitt mer formalisert.

Det kan derfor virke som at kontakten med administrasjonen er mer ensidig positiv i Gjerdrum enn i Nannestad. Med andre ord ser det ut som at Gjerdrum med sin komitémodell

får høyere score på disse parameterne i forhold til Nannestads hovedutvalgsmo­dell. Dette er motsatt av det vi forventet at skulle bli resultatene.

Vi skal være varsomme med å dra for tydelige sammenligninger mellom Bukves og vår undersøkelse. Likevel merker vi oss at mange av respondentene i Bukves undersøkelse savner en nærhet til administrasjonen, og opplevde en økt avstand mellom politikere og administrasjon.

Respondentene i vår undersøkelse opplevde derimot ikke mulighetene for å skaffe seg innsyn i virksomheten forskjellig. Dette var i strid med forventningene vi hadde om at dette skulle være vanskeligere i en komitémodell enn en hovedutvalgsmo­dell. Vår undersøkelse kommer omtrent ut på det samme. En skal legge merke til at over 60 % i begge kommuner var uenige i påstanden om at det var lett å skaffe seg innsyn.

Våre funn bryter med vår Hyp 2.2.1

En komitémodell gir svakere samarbeid og informasjonsflyt mellom politikk og administrasjon

Den kan også være andre medvirkende forklaringsparametere enn de rent strukturelle knyttet til ulik organisering som kan påvirke resultatet. Andre strukturelle grep, som f. eks delegasjonsreglement og rapporteringsrutiner, kan sammen med forhold som kommunestørrelse, demografi, økonomiske rammebetingelser og organisasjonskultur gi ulik virkning på resultatet. Noen av svakhetene ved dette er vurder i vårt kapittel om validitet. Når det gjelder hypotese 2.2.1 tror vi det må ligge andre forklaringsparametere til grunn for resultatene enn det organisatoriske.

Vi har altså fått andre resultater enn tidligere studier har påvist. Man kan se for seg flere mulige forklaringer på hvorfor vi får disse resultatene. Gjerdrum kommune har en relativt sett mindre administrativ organisasjon, færre personer i organisasjonen, færre medlemmer i kommunestyret, og med dette færre personer involvert i saksgangen. Derfor kan være lettere å danne seg oversikt, som igjen kan bidra til at administrasjonen lettere fanger opp politiske signaler. Samme oversiktighet kan gjøre det lettere å skaffe seg innsyn nedover i administrasjonen. Kulturelle forskjeller, åpenhet, informasjonsarbeid, rapporteringsrutiner

og andre forhold som er uavhengig av politisk organisasjonsmodell, kan være med å forklare at vi ikke finner de svarene vi forventet.

Siden Gjerdrum kommune ikke har noen faste underutvalg eller komiteer, er kommunestyret den viktigste arenaen for utøvelse av politikk og sammen med formannskapet de eneste politiske beslutningsarenaene hvor administrasjonen kan skaffe seg innblikk og fange opp politiske signaler. Kommunalsjefer og virksomhetsledere er ofte til stede på kommunestyremøtene for å lytte. Siden kommunestyret er gitt en så omfattende rolle i Gjerdrum, er det ofte her informasjon fra virksomhetene til politikerne blir gitt til politikerne. I Nannestad er slik informasjonsutveksling ofte lagt til de respektive hovedutvalgene for fagområdene.

I de ad hoc-komiteene som opprettes gis ofte administrasjonen en rolle som sekretær og faktaleverandør og deltar ofte med faglige innspill. Rådmannen eller den rådmannen utpeker, har møte- og talerett (Gjerdrum kommune 2007b). Dette skaper en nærhet til informasjonen og en arena for samhandling som kan viske ut de ulempene komitémodellen kan ha.

Med et stort mangfold av underutvalg kan det tenkes at administrasjonen i Nannestad primært er til stede i de hovedutvalgene man hører til og sjeldnere deltar i kommunestyret.

En annen mulig forklaring er at vi i vår undersøkelse har stilet spørsmålene kun til kommunestyrerepresentanter. I Nannestad sitter ikke alle disse i de underliggende hovedutvalgene. Noen er også valgt inn i hovedutvalg uten å sitte i kommunestyret. Hvem som sitter på hvilken kunnskap kan være ulik hos de ulike folkevalgte, avhengig av hvilket politisk organ man sitter i.

Administrasjonens initiativ og påvirkning

Et annet perspektiv vi ønsker å belyse er administrasjonens initiativ og påvirkning av det politiske nivå. Her har vi isolert spørsmål 20, 22 og 24 som vi mener kan svare på noe av dette.

Spørsmål 20 “Administrasjonen er for passiv, de sitter for mye og venter på politiske initiativ” mener vi sier noe om administrativ ledelse av kommunen. Lederrollen vektlegges i stor grad i NPM inspirerte reformer, og i den reviderte kommuneloven.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum *	26,1 %	56,5 %	13,0 %	0,0 %
Nannestad	4,2 %	54,2 %	41,7 %	0,0 %

Tabell 4-7: Spørsmål 20, Administrasjonen er for passive, de sitter for mye og venter på politiske initiativ

42 % i Nannestad har sagt seg enige i påstanden, men tilsvarende tall i Gjerdrum er 13 %. Et flertall i begge kommuner er uenige i påstanden. Hhv på 83 % av kommunestyrerepresentantene i Gjerdrum, mot 58 % i Nannestad. Ingen har svart at det passer svært godt.

Spørsmål 22 “Det er administrasjonen som setter agendaen for hvilke politiske saker som kommer til behandling” sier noe om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden og politikernes autoritet som leder av kommunen.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	0,0 %	43,5 %	39,1 %	17,4 %
Nannestad	4,2 %	16,7 %	62,5 %	16,7 %

Tabell 4-8: Spørsmål 22, Det er administrasjonen som setter agendaen for hvilke saker som kommer til behandling

Her svarer 56 % i Gjerdrum at det passer nokså godt og svært godt, mens i Nannestad er det 79 % som mener det samme. I begge kommunene har en gruppe på 17 % som mener påstanden “passer svært godt”. I denne sammenheng kan det virke som om politikerne i Nannestad i noe større grad enn i Gjerdrum mener at administrasjonen er de som setter agendaen.

Spørsmål 24 “Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte” kan være en indikator på at administrasjonen i for stor grad ønsker å påvirke hvilken beslutning politikerne skal ta i en sak.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	17,4 %	56,5 %	26,1 %	0,0 %
Nannestad	8,3 %	45,8 %	33,3 %	12,5 %

Tabell 4-9: Spørsmål 24, Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte,

Her mener 26 % i Gjerdrum og 46 % i Nannestad at passer nokså godt eller svært godt. Nannestads respondenter tenderer til å være mer enige i påstanden enn Gjerdrum. 46 % av respondentene i Nannestad svarte enten “passer nokså godt” eller “passer svært godt”, mot 26 % i Gjerdrum.

Hvordan oppleves administrasjonens initiativ og påvirkning i de to kommunene?

Til tross for at mange har fokus på å begrense administrasjonens makt, er en av bærebjelkene innen New Public Management (NPM) er troen på lederen og ledelse som virkemiddel. En større mulighet for delegering av oppgaver, og desentralisering av ansvar og økte krav og handlingsrom for lederen skal bidra til større effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen (Øgård, 2005). Dette underbygges også i kommunelovutvalget fra 1990 der rådmannens posisjon som øverste leder skulle styrkes (NOU 1990:13). Lederen for administrasjonen gis altså en sterkere rolle enn tidligere. Samtidig er det mulighet for at administrasjonen påvirker det politiske nivå på flere områder. Administrasjonen kan representere en egen interessegruppe, være talerør for ulike samfunnsgrupper eller profesjonelle interesser (Jacobsen, 1997) og kan påvirke politikerne i dette henseende.

Hvem er det som egentlig styrer, administrasjonen eller politikken? Frykten for at det er administrasjonen som overtar den reelle styringen på bekostning av de egentlige “herskerne” har vært grundig diskutert fra det Weber kalte “Beamtenherrschaft”, dvs et regime der byråkratene styrer. Hvem som egentlig styrer har også blitt karikert i såpeoperaer som den

britiske “yes minister” fra 60-tallet, til dagens politiske debatt om “byråkratisering”, der for øvrig begrepet blir brukt veldig vidt i dagens samfunnsdebatt (Jacobsen, 1997).

Christensen (2003) har sett på konsekvensene av NPM reformer lokalt og regionalt. Han har påpekt farene for at politikerrollen blir svekket når administrasjonen blir delegert stadig flere oppgaver, og blir overlatt nye beslutningsområder. Slik sett kan det være et uttrykk for at politikerne føler at det i for stor grad er administrasjonen som setter agendaen, og at man som politiker mister innflytelse.

Som er apropos til dette har studier av administrative miljøer vist at i sterkt NPM- reformerte land (Australia og New Zealand) er administrasjonen mindre lojale, mer instrumentelt- og individorientert, mindre opptatt av kollektive interesser og offentlig ansvarlighet (Pollitt, 2004).

Disse problemstillingene har slik vi ser det med prinsipal- agentproblemet “hidden actions” å gjøre, det vil si at administrasjonen gjør handlinger som er skjult for prinsipalen. Rasch (2009) mener at en løsning på disse og andre prinsipal- agentproblemer knyttet til “hidden actions” er utforming av “kontrakten” mellom prinsipalen og agenten. Dersom agenten (administrasjonen) har monopol som forslagsstiller og prinsipalen (politisk organ) er begrenset til enten å vedta eller ikke vedta forslaget, ligger det stor “dagsordenmakt” hos agenten (Rasch, 2009). I kommunene vi har sett på har ikke de politiske nivåene et “take-it-or-leave-it” alternativ, politikerne har muligheter for å velge tilleggsforslag og endre forslag til vedtak. Prinsippet om en stor dagsordenmakt hos agenten (administrasjonen) står likevel sentralt i disse organisasjonene.

En konklusjon fra Bukves (2001) arbeid var at “omorganiseringa har svekt administrasjonen si rolle som premissleverandør for politikerane” (Bukve 2001 s. 68). Blant annet fordi båndene mellom sektorpolitikere og etatssjefer er blitt svekket. I sammenligningskommunen med hovedutvalgsmoell, fant Bukve eksempler på at ansatte tok kontakt med politikere om politiske saker og at politikerne også tok kontakt med administrasjonen for å skaffe seg informasjon om konkrete saker. I komitémodellen var ikke dette tilfelle lenger.

Det tradisjonelle bildet av at administrasjonen er regelfølgende, nøytral og med full kunnskap over hvordan sentral politikk skal implementeres er på vikende front.

Administrasjonen blir heller oppfattet som en aktiv medspiller i politikken og som en utøver i offentlig styring (Gjelstrup & Sørensen, 2007).

I vår undersøkelse studerte vi påstanden i **spørsmål 22**: "*Det er administrasjonen som setter agendaen for hvilke politiske saker som kommer til behandling*". og i **spørsmål 24** "*Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte*", som vi mener tar opp noe av denne problematikken.

Dersom man er enig i disse påstandene kan det tolkes som et uttrykk for at administrasjonen opptrer som en premissleverandør for hva som setter på agendaen og at den ønsker å påvirke hva som skal være utfallet av sakene. Dette kan være et uttrykk for at man synes administrasjonen har for stor makt og agendamakt (Stand, 2001).

Det var et flertall i begge kommuner som var enige i påstanden: *Det er administrasjonen som setter agendaen for hvilke politiske saker som kommer til behandling*. Det var en større andel i Nannestad (79 %) enn i Gjerdrum (56 %) som var av denne oppfatning.

Det var et mindretall i begge kommuner som var enige i påstanden om at "*Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte*" Det var en større andel i Nannestad (46 %) enn i Gjerdrum (26 %) som var av denne oppfatning

Vi hadde en forventning om at politikerne i en hovedutvalgsmo­dell, slik som i Nannestad, skulle ha en tydeligere opplevelse av at det var administrasjonen som var premissleverandører for agendaen og i større grad forsøkte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte enn i Gjerdrum.

Funnene våre gir indikasjoner på at dette kan være tilfellet. Datagrunnlagets begrensede omfang tilsier at det kan være usikkerhet og funnene kan ikke utelukkes å være resultat av tilfeldigheter.

Samtidig som administrasjonen ikke skal sette den politiske agendaen eller dytte sine meninger på de folkevalgte, legges det opp til en tydelig administrativ ledelse som tar initiativ og har gjennomføringskraft.

Gjerdrums politikere jf. spørsmål 20 mindre enige enn i Nannestad i påstandene *om at: "Administrasjonen er for passive, de sitter for mye og venter på politiske initiativ.* 83 % av kommunestyrerepresentantene i Gjerdrum er uenige i påstanden, mot 58 % i Nannestad. Grunnene til at resultatet faktisk er slik, skal vi være forsiktige med å trekke for bastante slutninger til. Det kan forklares i retning av at en komitémodell gir mer rom for lederen til å faktisk utøve ledelse i en kommune med komitémodell. Eller det kan være ulike ledere og samarbeid i de to kommunene, altså årsaker som vi ikke har undersøkt i vår studie. Noen klare konklusjoner på hvorfor det er slik skal vi altså ikke gjøre. Like fullt er det interessant og noe uventet at politikerne opplever administrasjonen mindre passiv i komitémodellen enn i hovedutvalgsmodellen.

Våre funn ga ikke noe entydig støtte til Hyp.2.2.2

"En hovedutvalgsmodell gir administrasjonen mer mulighet for initiativ og påvirkning på politiske beslutninger"

Vi kan til en viss grad i våre funn finne den motsatte effekten, i strid med våre forventninger

Den kan også være andre medvirkende forklaringsparametere enn de rent strukturelle knyttet til ulik organisering som kan påvirke resultatet. Andre strukturelle grep, som f. eks delegasjonsreglement og rapporteringsrutiner, kan sammen med forhold som kommunestørrelse, demografi, økonomiske rammebetingelser og organisasjonskultur kan gi ulik virkning på resultatet. Noen av svakhetene ved dette er vurder i vårt kapittel om validitet.

Når det gjelder hypotese 2.2.2 tror vi det må ligge andre forklaringsparametere til grunn for resultatene enn det organisatoriske.

En mulig delforklaring kan være den organisatoriske kulturen som er i Gjerdrum, med stor tilstedeværelse av administrative virksomheter i kommunestyret.

4.2.4 Oppsummering av dimensjon 2

Gjennom hypotesene for dimensjon 2 har vi lagt frem en påstand om at “en komitémodell gir et klarere skille mellom politikk og administrasjon enn en hovedutvalgsmo­dell”. Vi hadde også en forventning om at færre politiske utvalg og dertil færre kontaktpunkter mellom politikere og administrasjonen bidrar til mindre samhandling og innsyn i virksomheten mellom politikk og administrasjon som følge av færre formelle kontaktpunkter. Vi forventet også at administrasjonens reelle innvirkning på de politiske beslutningene ville være ulike i de 2 modellene. Totalt sett hadde vi da en forventning om at politikerne i en komitémodell opplever et tydeligere skille mellom hva som er politiske oppgaver og hva som er administrasjonens oppgaver og at de folkevalgte opplevde sin rolle som klarere definert.

Vi har funnet at opplevelsen av et tydelig skille mellom politikk og administrasjon er sterkere til stede i Gjerdrum kommunes komitémodell enn i Nannestad kommunes hovedutvalgsmo­dell. Dette var også konklusjonen i Bukve (2001) og Kaspersen (2002) sine studier.

Derimot hadde vi forventet at de få kontaktpunktene mellom politikere og administrasjon som en komitémodell legger opp til, svekker mulighetene for samarbeid, innsyn i virksomheten og tillitsforholdet mellom politikere og administrasjonen. Dette har vi ikke funnet støtte for i vår studie. Når vi ikke får støtte til vår hypotese i dette empiriske grunnlaget, må det også legges til at ulike forutsetninger for de to kommunene vi undersøker kan bidra til at vi oppnår dette resultatet.

Vår andre hypotese, om en komitémodell gir en svakere samhandling mellom politikk og administrasjon har vi derimot ikke klart å finne støtte for i vår undersøkelse. Verken i forhold til om administrasjonen er flink til å fange opp signaler eller når det gjelder om det er lett å skaffe seg innsyn nedover i organisasjonen har vi fått støtte til hypotesen.

Flere andre studier kom derimot til en annen konklusjon når det gjaldt “avstand mellom politikere og administrasjon”, der flertallet av respondentene svarte at de syntes avstanden til administrasjonen og sakene var blitt større i komitémodellen.

Vår studie finner ikke grunnlag for at Gjerdrums komitémodell gir den økte avstanden til administrasjonen som vi hadde forventet å finne og som tidligere studier viser. Vi finner ingen dekning for å påstå at politikerrollen blir svekket, på bekostning av at administrasjonen får mer makt.

4.3 Dimensjon 3. Kommunal saksbehandling og ledelse

4.3.1 Innledning

Kommunestyret er kommunens øverste organ og beslutningsmyndighet. Hvilke saker som kommer til politisk behandling, hvilken prosess saken har og hvordan sakene behandles i kommunen vil kunne være avhengig av hvordan den kommunale ledelsen er organisert. Hvorvidt vilkårene for kommunal ledelse og saksbehandling vil være vesentlig annerledes i en komitémodell kontra en hovedutvalgmodell, er av de forholdene vi ønsket å belyse i vår undersøkelse. I denne sammenheng har vi i denne dimensjonen valgt å fokusere på saksbehandlings- og beslutningsprosessene og opplevelsene og oppfatningene politikerne har med disse i de ulike organisasjonsformene.

I vår undersøkelse har vi isolert disse spørsmålene vi mener kan være med på å gi et innblikk rundt temaet i denne dimensjonen:

Spørsmål 7, Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken

Spørsmål 8, Arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt

Spørsmål 10, De viktigste beslutningene her i kommunen fattes i andre politiske organer enn kommunestyret

Spørsmål 11, Viktige politiske saker er ferdig debattert før behandlingen i kommunestyret

Spørsmål 14, Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten

Spørsmål 15, Jeg synes det er for lite anledning til å markere eget parti.

Spørsmål 25, Vi politikere får bare saker av overordnet karakter med lite reelt lokalpolitisk innhold.

Vi har på denne bakgrunn lagt til grunn følgende effektmodeller og hypoteser:

Effektmodell 3-1:

Politisk organisasjonsmodell (årsak) → Politiske skillelinjer (virkning)

Hypotese 3-1:

Det er klarere politiske skillelinjer i en komitémodell enn i en hovedutvalgmodell modell.

Effektmodell 3-2:

Politisk organisasjonsmodell (uavhengig variabel, årsak) → Ulik styring og ledelse i forhold til Kommunestyrets rolle som debatt- og vedtaksorgan (virkning)

Hypotese 3-2:

En komitémodell styrker kommunestyret som debatt- og vedtaksorgan

Effektmodell 3-3:

Politisk organisasjonsmodell (uavhengig variabel, årsak) → Ulik politisk saksbehandling (virkning)

For denne effektmodellen har vi sett på 2 ulike hypoteser.

Hypotese 3-3: En komitémodell bidrar til mer tidseffektiv politisk saksbehandling

Hypotese 3-4: I en komitémodell får politikerne i større grad saker av overordnet karakter.

Ved å se på hvordan politikerne i de 2 kommunene opplever og har erfaringer med disse avhengige variablene (virkning) kan de gi oss noen indikasjoner på om det finnes systematiske ulikheter mellom kommunene, som kan forklares i den ulike politiske organiseringen (uavhengige variabelen).

4.3.2 Politiske skillelinjer

Vår forventning er at i en organisasjon som har fokus på overordnede strategier, rammer og styringsprinsipper utfordres de politiske ideologiene og skillelinjer. Vi hadde da også en forventning om at opplevelsen av mulighetene til å markere eget parti var større i en strategiorientert komitémodell kontra en mer sektororientert hovedutvalgsmodell og at det dermed ville være en opplevelse av klarere politiske skillelinjer. Vi ønsket derfor å få testet ut følgende hypotese:

Hyp. 3-1: Det er klarere politiske skillelinjer i en komitémodell enn i en hovedutvalgsmodell modell.

I vår undersøkelse handler spørsmål 7, 14 og 15 om selve politikken og hvordan den fungerer i kommunene. Vi opplever at disse spørsmålene henger tett sammen ved at de er knyttet opp til hvordan partipolitikken oppleves og fungerer i praksis. Ved å belyse disse spørsmålene samlet, kan de gi oss et innblikk i hvordan skillelinjene i politikken fremkommer og fungerer i hhv en strategiorientert komitémodell og i en mer sektororientert hovedutvalgsmo-
dell.

Spørsmål 7, *Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken*, er direkte knyttet til hvordan de politiske skillelinjene oppleves, altså hvor tydelig disse fremkommer ved behandling av saker. Konkret hva som legges i begrepet vil nok variere avhengig av respondentenes tolkning. I vår tolkning legger vi til grunn at klare politiske skillelinjer må anses som et produkt av konfliktnivået i de saker som kommer til behandling. Konflikt i denne sammenheng vil være uenighet og motstridene forslag til vedtak i saker.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	0,0 %	17,4 %	69,6 %	13,0 %
Nannestad	4,2 %	16,7 %	75,0 %	4,2 %

Tabell 4-10. Spørsmål 7: *Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken.*

Det var henholdsvis 83 % i Gjerdrum mener påstanden «*Det er klare politiske skillelinjer i kommunepolitikken*», passer nokså godt og svært godt og 79 % i Nannestad. Forskjellen kommunene i mellom er ikke signifikante og kan være resultat av tilfeldigheter. Hovedvekten i begge kommuner mener påstanden passer nokså godt. Ser man på kategorien passer svært godt er det 13 % i Gjerdrum som mener dette mot 4 % i Nannestad. Forskjellen utgjør et relativt begrenset antall respondenter som gjør at resultatene ikke gir et entydig klart bilde som kan forklares ut fra ulik politisk organisering.

Spørsmål 14, *Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten*, går mer på hvilke konsekvenser partipolitikken har for styringen av kommunen.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	34,8 %	47,8 %	17,4 %	0,0 %
Nannestad	41,7 %	29,2 %	25,0 %	4,2 %

Tabell 4-11 spørsmål 14: *Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten.*

Her er det store bildet i begge kommuner at påstanden passer dårlig. Hele 83 % i Gjerdrum mener det spiller en rolle hvilket parti som sitter ved makten. Tilsvarende tall i Nannestad er 71 %. Forskjellene kommunene i mellom er ikke veldig store og statistisk står de heller ikke veldig sterkt. Forskjellene kommunene i mellom kan derfor være et resultat av tilfeldigheter. I Nannestad svarer hele 42 % at påstanden passer svært dårlig, mot 35 % i Gjerdrum. Hovedvekten av kommunestyrepolitikerne i Gjerdrum har svart at påstanden passer nokså dårlig (48 %). Ingen i Gjerdrum har svart at påstanden passer svært godt, mens 4 % i Nannestad har svart dette. Vi finner ikke tydelige systematiske ulikheter mellom kommunene som kan tilskrives ulikhet i organisering.

Spørsmål 15, *Jeg synes det er for lite anledning til å markere eget parti*, går på mulighetene til å markere eget parti og må forstås ut fra mulighetene for å slippe til med og markere sine partipolitiske saker og ideologiske prinsipper. Vi antar at dersom det er stor grad av konsensusorientering i politikken, kan mulighetene for å markere eget parti bli mindre.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	26,1 %	52,2 %	21,7 %	0,0 %
Nannestad	16,7 %	66,7 %	8,3 %	8,3 %

Tabell 4-12 Spørsmål 15, *Jeg synes det er for lite anledning til å markere eget parti*

Vi finner liten forskjell i det store bildet kommunene imellom. 78 % i Gjerdrum mener påstanden passer nokså dårlig eller svært dårlig. tilsvarende tall i Nannestad er 83 %.

Tyngdepunktet av svarene i begge kommuner ligger i kategorien ”Passer nokså dårlig”. Ingen i Gjerdrum har svart at påstanden passer svært godt, men det er 8 % som har svart dette i Nannestad. Forskjellene utgjør et relativt begrenset antall respondenter som gjør at resultatene ikke gir et klart bilde som kan forklares ut fra ulik politisk organisering.

4.3.3 Gir ulik organisering økte politiske skillelinjer?

Den nye kommuneloven av 2007 (Ot.prp. nr. 96 (2005-2006)) la til rette for valgfrihet i måten kommunene organiserte seg på, og her ble også komitémodellen formelt forankret i lovverket. Inntil da hadde komitéorganisering blitt ulikt praktisert i de kommunene som hadde implementert en slik organisering. Modellen skulle hente inspirasjon fra parlamentariske styringsmodeller og gjøre det politiske elementet i styringssystemet tydelig. Komitémodellen blir derfor gjerne kalt «parlamentarisme light» (Bukve, 2002).

Formålet har også vært å skape klarere politiske ansvarsforhold og et ønske om å vitalisere politikerrollen, der kommunestyret gjøres til en mer attraktiv arena for politisk arbeid (Ot.prp. nr. 96 (2005-2006)). Vedtaksmyndigheten flyttes tilbake til kommunestyret på bekostning av de tidligere hovedutvalgene.

Gjerdrum kommune var i sin søken etter ny politisk organisering klare på at et av delmålene nettopp var å få synliggjort de politiske skillelinjene for å få vitalisert lokaldemokrati (Gjerdrum kommune, 2007c). Å løfte opp de politiske skillelinjene tydeligere, legger grunnlag for det man i teorien kaller konkurransedemokrati (Rose, 2005), noe som understreker at det er konkurranse mellom eliter, oftest organisert gjennom politiske partier. Ved å synliggjøre de politiske skillelinjene vil man i relasjonen mellom politikerne og velgerne, gi borgerne anledning til å kontrollere og vurdere de styrende gjennom utskiftning eller gjenvalg. Komitémodellen har et innslag av et slikt konkurransedemokrati, som blant annet er et klart kjennetegn på parlamentarismen.

I et konkurransedemokrati er det ikke konsensus, maktfordeling og tverrpolitisk deltakelse som er i fokus og fremelskes, slik som det fremheves i den tradisjonelle

formannskapsmodellen med hovedutvalg. Snarere er det konflikt, maktkonsentrasjon og konkurranse mellom posisjon og opposisjon som er mest fremtredende (Rose, 2005).

Kaspersen (2002) har undersøkt konfliktnivået i hhv en kommune med komitémodell (Hurdal) og hovedutvalgsmo­dell (Gjerdrum før reorganisering). Han fant at konfliktnivået hadde økt i Hurdal kommunestyre etter endringen av den politiske styringsmodellen. På bakgrunn av dette fant han at det kunne virke som at overgang til en komitémodell har resultert i sterkere politiske skillelinjer. Han fant også at konfliktnivået hadde økt mellom periodene, selv om det ikke var foretatt organisatoriske endringer.

Rønhovde, Berge, Gjerde & Aarseth (2007) fant i sin evaluering av ny politisk struktur i Molde, at det hadde blitt lettere å *“markere partienes standpunkter og hjertesaker”* (2007, s. 31) i den nye organisasjonsmodellen (komitémodell). I tillegg kom det flere kommentarer fra opposisjonen om at det har blitt mer polarisering i politikken.

I vår undersøkelse ser vi at det store bildet i begge kommuner var det en klar overvekt av politikere som mente det var klare skillelinjer i kommunepolitikken, gode muligheter til å markere eget parti og at det faktisk spiller en rolle hvilket parti som sitter ved makten. Vi fant i vår undersøkelse ingen signifikante forskjeller kommunen i mellom.

Dette funnet var noe overraskende for oss, da vi forventet at komitémodellen som henter inspirasjon fra parlamentariske styringsmodeller, tydeliggjør de politiske representasjonsrollene ved å tydelig skille politikk fra administrasjon og tydeliggjør parti og flertallspolitikken. Vi hadde derfor forventet at en komitémodell ville skape en tydeligere polarisering av kommunepolitikken og et økt konfliktnivå. Videre forventet vi at en hovedutvalgsmo­dell som Nannestad praktiserer, bærer preg av et mer konsensusorientert kollegium som finner frem til de gode kompromisser og den gylden middelvei.

Vi fant således ingen klare signifikante forskjeller som kunne indikere at de politiske skillelinjene kunne forklares med ulik politisk organisering. De forskjellene vi ser i vår undersøkelse i forhold til hvordan politikerne vektlegger og kategoriserer de ulike spørsmålene, utgjør et relativt begrenset antall respondenter. Våre resultater gir ikke et klart bilde som kan forklares ut fra ulik politisk organisering. Vår undersøkelse støtter således

ikke opp om de funnene som Kaspersen (2002) og Rønhovde, Berge, Gjerde & Aarseth (2007) fant i sine undersøkelser.

Funnene våre bryter med vår hypotese:

Hyp. 3-1: Det er klarere politiske skillelinjer i en komitémodell enn i en hovedutvalgsmo-
dell.

Det kan ligge andre forklaringsparametere til grunn for at vår studie av ulike politisk organisering ikke ga forskjellig virkning for tydeligheten i de politiske skillelinjene. Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold (2013) har studert hva struktur og kontekst betyr for den demokratiske styringen. Han fant at både den lokalpolitiske avstanden mellom partier og forekomsten av konsensuskultur spilte vesentlig inn for hvordan den demokratiske styringen fungerte. Da den politiske kulturen ofte er forskjellig, dels uavhengig av graden av politisk fragmentering og hvor langt partiene står fra hverandre, er noen kommuner preget av en konsensuskultur, mens andre er preget av at flertallet ønsker å få gjennomført sin politikk. Dette uavhengig av den politiske strukturen.

Vi har i vår studie ikke studert den politiske avstanden og den lokalpolitiske kulturen. Da vi ikke har gått dypere ned i materien vil en årsaksforklaring i all hovedsak bli antakelser.

Det vi imidlertid vet er hvordan den politiske sammensetningen har vært i våre undersøkelseskommuner jamfør kommunevalgresultatene og konstituering av de nye kommunestyrene etter valget. Nannestad har i mange år vært styrt av et klart flertall med den samme politiske konstellasjonen. I Gjerdrum har det derimot vært perioder med svakere politiske posisjoner, der knappe flertall har måttet søke samarbeid på tvers av tradisjonelle politiske blokker. Av den grunn har det har vært varierende sammensetninger, der ordføreren har kommet fra flere ulike partier. Senterpartiet og Kristelig folkeparti har ved flere anledninger kapret ordfører taburetten og klart å samle en flertalls konstellasjon. En kan da anta at forholdet opposisjon – posisjon i Nannestad derfor har utviklet seg med klarere skillelinjer enn i Gjerdrum, siden blokkdannelsene mellom posisjon og opposisjon har vært tydeligere og mer stabile. I Gjerdrum har man vært nødt til å ha en større tilnærming til konsensusorientering for å opprettholde kommunestyrets legitimitet.

En må gå ut ifra at de politiske maktforholdene og relasjonene mellom partiene i de styrende organer vil kunne ha en betydning for opplevelsen av den politiske organiseringen. Vi hadde forventet en sammenheng mellom organisasjonsform og de opplevde maktforhold. Denne sammenheng fant vi ikke i vår undersøkelse, og det kan derfor ikke bidra til å støtte hypotesen. Da vi ikke har gått dypere ned i materien vil en årsaksforklaring i all hovedsak bli en spekulasjon.

Kommunestyrets rolle som debatt og vedtaksorgan

I våre hypoteser forventet vi ulik opplevelse av den politiske saksbehandlingen i de ulike organisasjonsmodellene. Vi forventet at saksbehandlingen er noe mer omfattende og fragmentert i en kommune med flere utvalg, slik som hovedutvalgsmodellen praktiseres i Nannestad, der utvalgene dels er innstillingsutvalg til kommunestyret (Nannestad kommune 2012). I en organisasjon med flere beslutningsnivåer forventet vi også at viktige beslutninger i større grad treffes i andre organer enn kommunestyret og at de sakene som kommer til kommunestyret ofte i større grad er ferdigdebattert i andre politiske organer. Vi hadde derfor følgende hypotese vi ønsket å vurdere:

Hyp. 3-2: En komitémodell styrker kommunestyret som debatt- og vedtaksorgan

Spørsmål 10. ”*De viktigste beslutningene her i kommunen fattes i andre politiske organer enn kommunestyret*” og 11. ”*Viktige politiske saker er ferdig debattert før behandlingen i kommunestyret*” er begge spørsmål som går på hvor beslutninger debatteres og fattes. Dette belyser kommunestyrets rolle som øverste vedtaksorgan i forhold til øvrige politiske fora. Dersom debatten foregår og beslutninger treffes i andre organer enn kommunestyret, kan det sette spørsmålstegn ved kommunestyrets rolle og autoritet.

Vi fikk følgende svarfordeling i vår undersøkelse på påstanden:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	39,1 %	56,5 %	0,0 %	4,3 %
Nannestad	4,2 %	45,8 %	20,8 %	29,2 %

Tabell 4-13, spørsmål 10, ”De viktigste beslutningene her i kommunen fattes i andre politiske organer enn kommunestyret ”

I vår undersøkelse mente 96 % av Gjerdrums kommunestyre politikere at det ikke stemte at de viktigste beslutningene i kommunen ble fattes i andre politiske organer enn kommunestyret. I Nannestad mente halvparten at påstanden stemte.

Hele 40 % av politikerne i Gjerdrum mener påstanden passer svært dårlig. Bare 4 % i Nannestad mener det samme. Forskjellene og spredningen på skalaene så tydelige at vi vurderer at resultatet ikke er tilfeldig, selv om datamaterialet er begrenset.

Vår undersøkelse indikerer en klar forskjell på hvor politikerne oppfatter at de viktigste beslutningene fattes.

Vi fikk følgende svarfordeling:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	26,1 %	56,2 %	8,7 %	8,7 %
Nannestad	4,2 %	12,5 %	50,0 %	33,3 %

Tabell 4-14, spørsmål 11: «Viktige politiske saker er ferdig debattert før behandlingen i kommunestyret».

Hele 83 % i Nannestad mente det passet nokså godt eller svært godt at sakene var ferdig debattert før behandling i kommunestyret, mot 17 % i Gjerdrum. Svarene var altså motsatt i Gjerdrum hvor 83 % mente påstanden passet dårlig eller svært dårlig. Forskjellene og spredningen på skalaene er så tydelige at vi vurderer at resultatet ikke er tilfeldig, selv om datamaterialet er begrenset. Vår undersøkelse indikerer en klar forskjell på hvordan politikerne oppfatter påstanden.

4.3.4 Betyr ulik organisering noe for kommunestyrets rolle som debatt og vedtaksorgan?

En del av formålet med å innføre en komitémodell (Ot.prp.nr. 96 (2005-2006)) var å skape klarere politiske ansvarsforhold og et ønske om å vitalisere politikerrollen, der kommunestyret gjøres til en mer attraktiv arena for politisk arbeid. Vedtaksmyndigheten flyttes tilbake til kommunestyret på bekostning av de tidligere hovedutvalgene.

Den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen har fått en del kritikk for at kommunestyret blir et sandpåstrøingsorgan og at de reelle politiske beslutninger fattes i andre organer. Dette kan igjen svekke kommunestyrets rolle og autoritet.

Komitémodellen på sin side har fått kritikk for at beslutningene og styringen lett kommer utenfor demokratisk kontroll, og politikernes mulighet for å være ombudsmann blir svekket (Bukve, 2001) Enten ved at det delegeres mye til administrasjonen og de tjenesteytende enheter eller at det etableres ulike former for kommunale selskaper som ikke har direkte demokratisk styring og kontroll (Mydske, Claes & Lie, 2007).

I en hovedutvalgsmodell er det en noe mer fragmentert saksbehandling, ved at mye av beslutningsmyndigheten er lagt til andre utvalg. Hovedutvalgsmodellens funksjon tilsier at underutvalgene til kommunestyret har en del beslutningsmyndighet, som gjør dem til et silingsorgan i forhold til hvilke saker som kommer til behandling i kommunestyret. Vi forventer da en opplevelse av at mange viktige avgjørelser fattes i andre utvalg enn kommunestyret.

For de sakene som i en hovedutvalgsmodell skal videre til kommunestyret, forventer vi at mange opplever at kommunestyret kun er et sandpåstrøingsorgan. Dette ved at sakene i større grad er ferdig debattert og avgjort i andre fora før de kommer til behandling i kommunestyret.

I en komitémodell derimot er det ikke noe politisk beslutningsorgan under kommunestyret. Saker som således skal ha politisk vedtak må derfor, med noen unntak for formannskap og kontrollutvalg, til kommunestyret for debatt og avgjørelse. Vi forventer da at det er en større

opplevelse av at de viktigste sakene i kommunen behandles, debatteres og vedtak fattes i kommunestyret.

Overgang til en komitémodell karakteriseres typisk av et ønske om vitalisering av politikerrollen, der kommunestyret/fylkestinget gjøres til en mer attraktiv arena for politisk arbeid (Ot.prp. nr. 96 (2005-2006)). Formålet var blant annet å styrke kommunestyret som vedtaksorgan ved at vedtaksmyndigheten flyttes tilbake til kommunestyrene på bekostning av de tidligere hovedutvalgene (NOU 2006:7).

Vi fant at en klar overvekt (96 %) av Gjerdrums kommunestyre politikere som mente at det ikke stemte *at de viktigste beslutningene i kommunen ble fattet i andre politiske organer enn kommunestyret*. I Nannestad mente halvparten at påstanden stemte.

På den andre påstanden om at sakene var ferdig debattert før behandling i kommunestyret, mente majoriteten (83 %) i Nannestad det passet nokså godt eller svært godt. Et betydelig mindretall i Gjerdrum mente det samme. Svarfordelingen var motsatt i Gjerdrum.

Også i andre undersøkelser er det gjort tilsvarende funn som kan støtte opp om hypotesen. Kaspersen (2002) fant i sin undersøkelse at kommunestyret i Hurdal, som da hadde en organisering med komitémodell, ikke framsto som et sandpåstrøingsorgan. Sakene var ikke avgjort i komiteene eller i formannskapet. I Gjerdrum, som på den tiden hadde en hovedutvalgsmoell, fant Kaspersen at flere politikere uttrykte at kommunestyret var et sandpåstrøingsorgan og at de reelle avgjørelsene ble fattet i hovedutvalgene.

En kan merke seg at oppfatningen av kommunestyrets rolle i har forandret seg vesentlig i Gjerdrum fra Kaspersens undersøkelsestidspunkter (1990-92 og 1998- 2000) til vårt undersøkelsestidspunkt i 2013. Gjerdrum hadde på Kaspersens undersøkelsestidspunkt en hovedutvalgsmoell og på vårt undersøkelsestidspunkt en komitémodell. Fra Kaspersens undersøkelsestidspunkt til vår undersøkelse har det vært flere valgperioder og det har vært en utskiftning av politikere. Dette er en faktor som opplagt betyr noe for respondentenes svar. Vi vet av vår undersøkelse at en ganske betydelig andel av politikerne i Gjerdrum har sittet i mange kommunestyreperioder. Konkret hvilke av respondentene som har svart forskjellig i de 2 undersøkelsene har vi ikke kartlagt.

Mørland (2007) studerte blant annet effekten av endret politisk organisering i Åmli kommune på kommunestyrets vitalisering, i en periode da kommunen gikk fra å være organisert i hovedutvalg til en komitémodell. Han fant at et stort flertall av sine respondenter mente at en effekt ved komitémodellen var at kommunestyret ble mer vitalisert. Respondentene hans begrunnet dette blant annet med at sakene ikke var ferdig debattert og at sakene ikke var avgjort før de kom til kommunestyret.

Hagen og Sørensen (2006) fant på sin side en overgang fra åpne og detaljorienterte prosesser i hovedutvalgsmodellen til prosesser som er mer lukkede og rammeorientert i komitémodellen. De fant også at formannskapene har fått en mer framtrædende og strategisk rolle i budsjettprosessene der kommunene var organisert etter komitémodellen.

I vår undersøkelse fant vi en klar indikasjon på at man i en hovedutvalgsmodell i langt større grad enn i en komitémodell hadde en oppfatning av at viktige beslutninger ble fattet i andre politiske organer enn kommunestyret og at viktige politiske saker er ferdig debattert før behandlingen i kommunestyret. Vi fant at komitémodellen i større grad enn hovedutvalgsmodellen styrket kommunestyrets rolle som politiske elementet.

Våre funn bygger opp om og støtter hypotese 3-2:

En komitémodell styrker kommunestyret som debatt- og vedtaksorgan

Vi er oppmerksom på at også andre forklaringsparametere kan ha hatt betydning for resultatene vi har fått. Strukturelle forskjeller, organisatoriske virkemidler og kulturelle forskjeller vil ha betydning. Vi vil derfor ikke utelukke at andre forhold en organisasjonsmodell har bidratt til våre funn.

Gjerdrum var i sin søken etter ny politisk organisering klare på at ett av delmålene nettopp var å få vitalisert lokaldemokratiet (Gjerdrum kommune, 2007c) ved å ta beslutningsmakten og debatten fra hovedutvalgene tilbake til kommunestyret. Målet med komitémodellen har kort sagt vært å utvikle sterkere politisk styre. Pollitt og Bouckaert (2004) har trukket frem at resultater av offentlige reformer (gjengitt i Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2010, s. 178) blant annet kan ha sin forklaring i effekter av prosesser og endring i systemer.

Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold (2013) oppsummerte i forskningsarbeidet ”Veier til god demokratisk styring” at den viktigste strategien for god lokaldemokratisk styring er økt bevissthet og kontinuerlig fokus. De respondentene som har besluttet en organisatorisk endring slik politikerne i Gjerdrum kommune har, vil kanskje være mer positiv til sin måloppnåelse enn de som ikke har vært med å gjøre endringer, slik som i Nannestad.

Vi har i vår undersøkelse kun respondenter som sitter i kommunestyret. Vi har f. eks ikke forespurt respondenter som bare satt i de nedlagte hovedutvalgene, eller bare sitter i hovedutvalg i Nannestad.

4.3.5 Tidseffektiv politisk saksbehandling

En politisk styringsmodell bør sikre balansen mellom det å få til effektivitet i de politiske beslutningsprosesser og sikre en helhetlig demokratisk styring i bredden av det politiske handlingsrommet. Vi forventet en mer tidseffektiv politisk saksbehandling i en komitémodell enn i en hovedutvalgsmoell. Våre antakelser baserte seg antakelser om ulik grad av delegering til administrasjonen, som vi antok ville påvirke saksmengden, og ulikt fokus på type saker som kommer til politisk behandling. En komitémodell forventet vi at det var en overvekt av mer overordnede sakene til politisk behandling og at enkeltsaker var delegert til administrasjonen slik at saksomfanget dermed høyst sannsynlig er mindre enn i en hovedutvalgsmoell.

Hyp. 3-3: En komitémodell bidrar til mer tidseffektiv politisk saksbehandling

Spørsmål 8, “ *Arbeidet i politiske organer går for tregt*”, er et spørsmål som utelukkende fokuserer på den politiske saksbehandlingstid. Dette kan si noe om hvordan politikerne opplever det politiske apparatet som en effektiv saksbehandlingsmodell. I vår undersøkelse har vi fokusert på politikernes opplevelse av nettopp dette, og ikke målt den faktiske tiden man bruker på saksbehandling.

Vi fikk følgende svarfordeling:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	4,4 %	52,2 %	43,5 %	0,0 %
Nannestad	4,2 %	20,8 %	58,3 %	16,7 %

Tabell 4-15: Spørsmål 8: Arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt

En klar overvekt, 75 % i Nannestad svarte at dette passet nokså godt eller svært godt. Et mindretall på 43 % i Gjerdrum svarte det samme. Hovedvekten i Gjerdrum svarte at påstanden passet nokså dårlig. Ingen i Gjerdrum svarte at det passet svært godt. I Nannestad svarte 17 % at det passet svært godt., mens hovedtyngden svarte at det passet nokså godt. Forskjellene er signifikante i de 2 kommunene. Vår undersøkelse indikerer en klar forskjell på hvor politikerne oppfatter arbeidstempoet i politiske organer.

Påvirker politisk organisering opplevelsen av tidseffektiv politisk saksbehandling?

Ut fra den kunnskapen vi hadde til kommunenes delegasjonsreglement (Nannestad kommune 2012; Gjerdrum kommune 2013) og praksis i utøvelsen av sine styringsmodeller, forventet vi at selve prosessen i saksgangen var noe mer omfattende og tidkrevende i Nannestad som hadde en tradisjonell hovedutvalgsmo- dell enn i den komitémodellen som var valgt i Gjerdrum kommune. I Nannestad er det rådmannen som skriver saksfremstillingen og underutvalgene som utreder, debatterer og innstiller i de sakene som skal til politisk beslutning i kommunestyret. I Gjerdrum har man valgt en styringsmodell uten faste innstillingskomiteer. Det vil si at de aller fleste saker som skal til kommunestyret går fra rådmannens saksfremstilling rett til kommunestyret. Gjerdrum kommune oppretter komiteer som skal utrede og innstille i enkelte saker det er politisk ønske å fokusere ekstra på. Disse komiteene nedsettes som såkalte ad hoc-komiteer. Komiteene får et mandat av kommunestyret og legger frem sin innstilling i saken til kommunestyret (Gjerdrum kommune, 2007b).

Effektivitet er et mål og ønske med kommuneloven og dette fremkommer allerede i loven formålsparagraf. Gjennom den nye kommuneloven har man gitt kommunene stor grad av

frihet til selv å velge styringsform. På den måten har man lagt til rette for at *den som har skoen på, vet best hvor den trykker*.

Baldersheim og Rose (2010) fant da de sammenfattet 50 kommuner at en del folkevalgte opplever de kommunale beslutningsprosessene som tungvint og langsomme.

Når det gjelder styringseffektivitet så ser parlamentarismen ut til å være mer effektiv enn formannskapsmodellen, og innenfor formannskapsmodellen ser det ut til å være mer effektivt å ha en utvalgsmodell enn en komitémodell (Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold, 2013).

Dette siste bryter med de forventninger vi hadde, da vi sammenlignet en kommune som var tro og stabil til hovedutvalgsmodellen opp mot en mer reformsøkende kommune som har hatt flere omorganiseringer av sin styringsmodell de siste årene og nå har en komitémodell uten faste komiteer.

På spørsmål 8, *Arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt*, var det en klar overvekt i Nannestad (75 %) som svarte at dette passet nokså godt eller svært godt, men det i Gjerdrum var et mindretall (43 %) som svarte det samme. Ingen i Gjerdrum var i kategorien passer svært godt, mens det var 17 % i Nannestad i denne kategorien.

Vår undersøkelse indikerer en tydelig forskjell på hvordan politikerne i de 2 kommunene oppfatter arbeidstempoet i politiske organer.

Funnene våre støtter vår hypotese 3-3:

Hyp. 3-3: En komitémodell bidrar til mer tidseffektiv politisk saksbehandling

Våre funn bryter med det Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold (2013) mente å finne at det så ut som om en hovedutvalgsmodell var mer effektiv enn en komitémodell. En må her være klar over den litt særegne varianten av komitémodell Gjerdrum kommune praktiserer. I de aller fleste saker vil det ikke være noe saksforberedende og innstillende komité som bruker tid og ressurser på saksbehandlingen. Kun unntaksvis, i saker av spesiell stor lokalpolitisk interesse, nedsettes komiteer som skal utrede og fremme sin innstilling til kommunestyret. For de aller fleste saker som skal til

kommunestyret er sakene utredet av rådmannen og går rett i kommunestyret (Gjerdrum kommune, 2007b; 2013).

Vi er oppmerksom på at også andre forklaringsparametere kan ha hatt betydning for resultatene vi har fått. Strukturelle forskjeller, organisatoriske virkemidler og kulturelle forskjeller vil ha betydning. Vi vil derfor ikke utelukke at andre forhold en organisasjonsmodell har bidratt til våre funn. De mest nærliggende vi har sett er størrelser på det administrative og politiske apparatet, antall saker som skal gjennom systemet, delegasjonsreglement og den politiske kulturen.

I Gjerdrum er det også en større grad av delegering til administrasjonen enn i Nannestad (Nannestad kommune 2012; Gjerdrum kommune 2013). Dette for å unngå at kommunestyret som det eneste besluttede politiske organ drukner i enkeltsaker og saker av mindre prinsipiell karakter. En må også ta til vurdering at spørsmålet ikke var rettet mot kommunestyrets saksbehandling isolert, selv om respondentene alle var medlemmer av kommunestyret. Vi antar at respondentene har svart ut fra den politiske hverdagen de opplever i sine styringsmodeller og at svarene også kan omfatte arbeid i komiteer, råd og utvalg.

Hvorfor kommunestyrerepresentantene i Nannestad i større grad enn i Gjerdrum opplever at arbeidet i politiske organer går tregt, kan muligens forklares ut fra saksflyten. I Nannestad går de mer større og prinsipielle sakene først gjennom et eller flere av hovedutvalgene, før de når kommunestyret.

Gjerdrum kommune (2007c) ville i sin innføring av ny politisk organisering at den nye modellen skulle sikre rask, rimelig og grundig saksbehandling. Når det gjelder raskere saksbehandling var fokus på færre møter, dvs. færre politiske organ en sak eventuelt skulle gjennom, og endrede politiske arbeidsformer. Kommunen har derfor en svært ustrakt form for delegering. Rådmannen er delegert myndighet i alle saker som ikke har prinsipiell karakter, dersom ikke myndighet ved lov eller reglement er lagt til annet organ (Gjerdrum 2013).

Vår forventning var at politisk behandling av saker tar lengre tid i en tradisjonell hovedutvalgsmo-
dell enn i en den varianten av komitémodell som praktiseres i Gjerdrum.

Kaspersen (2002) fant i sin undersøkelse at antall saker til kommunestyret økte etter innføring av en strategiorientert komitémodell og antok at den økte saksmengden skyldtes komiteenes begrensede beslutningsmyndighet og delegeringsreglementet i kommunen som fastslo at alle politiske saker skulle behandles i kommunestyret. Han fant at saker til formannskapet var kraftig redusert.

Vi har i vår undersøkelse ikke målt saksmengden i Gjerdrum kommune, før og etter omorganiseringen av den politiske modellen. Ved en rask opptelling av saker i kommunestyrene i begge kommuner fant vi at det i perioden 2009 - 2013 var i snitt 93 saker pr år i Nannestad og i snitt 127 saker i Gjerdrum. Forskjellen i antall saker er ganske betydelig og for så vidt forventet, da hovedutvalgene dels fungerer som et siliingsutvalg. Perioden som er kontrollert er relativt kort og det vil naturlig nok variere en del fra år til år hvor mange saker som kommer til behandling. Lokale forhold og tidsaktuelle saker vil kunne variere betydelig fra år til år.

4.3.6 Sakstyper

Vi hadde en forventning om at politikerne i en komitémodell i større grad fikk saker av overordnet karakter med lite reelt lokalpolitisk innhold enn hva tilfellet vil være i en hovedutvalgsmoell. Vårt spørsmål 25, "*Vi politikere får bare saker av overordnet karakter med lite reelt lokalpolitisk innhold*" finner vi interessant i forhold til hvilke saker som faktisk løftes opp på det øverste politiske nivå i kommunene og ønsket å se om det var ulik opplevelse av dette i hhv en hovedutvalgsmoell kontra en komitémodell.

Vi fremsatte følgende hypotese:

Hyp.3-4: I en komitémodell får politikerne i større grad saker av overordnet karakter.

Vi fikk følgende svarfordeling:

Kommune	Passer svært dårlig	Passer nokså dårlig	Passer nokså godt	Passer svært godt
Gjerdrum	21,7 %	60,9 %	13,0 %	4,3 %
Nannestad	12,5 %	66,7 %	20,8 %	0,0 %

Tabell 4-16: Spørsmål 25: *Vi politikere får bare saker av overordnet karakter med lite reelt lokalpolitisk innhold*

Spørsmål 25 handler mer om hvilke saker som faktisk settes på den politiske agendaen og gir politikerne mulighet til å mene og bestemme noe om.

Rundt 80 % i begge kommuner mente påstanden passet nokså dårlig og svært dårlig. Spredningen i skalaen ga heller ingen signifikante indikasjoner på forskjeller kommunene i mellom.

Påvirker politisk organisering type saker som kommer til behandling?

Komitémodellen er kjent for å være mer målrettet enn hovedutvalgsmodellen, men oppleves den like meningsfull for lokalpolitikere?

I NPM litteraturen er det synet som er forankret at politikerne skal konsentrere seg om formuleringen av de overordnede målene, mens administrasjonen skal stå for realiseringen av disse målene. Dette gjenspeiles på mange måter i kommunelovutvalgets innstilling og avvikling av et hovedutvalgssystem vil være i tråd med en slik NPM- ideologi.

Hvilke hensyn som faktisk bør ligge til grunn for de folkevalgtes involvering i ulike saker og hvilke oppgaver som bør vurderes som sentrale har ikke vi undersøkt.

Siden komitémodellen legger opp til beslutninger på overordnet strategisk nivå, kan dette føre til at politikerne mister noe av den demokratiske styringen. Særlig kontakt med enkeltsakene kan være vanskeligere i en komitémodell, da man i mindre grad forholder seg til disse, enn i en hovedutvalgsmodell. De politikerne som er opptatt av enkeltsaker og detaljspørsmål kan fort komme til å miste interessen for det politiske arbeidet dersom man mister kontakt med sakene man brenner for.

Kaspersen (2002) fant i sin undersøkelse at andelen enkeltavgjørelser og andelen sektorsaker hadde økt i kommunestyret etter innføring av en strategiorientert modell og at kommunestyret ikke opptrådte mer strategisk enn tidligere.

Rundt 80 % i begge kommuner mener påstanden « *Vi politikere får bare saker av overordnet karakter med lite reelt lokalpolitisk innhold*» passer nokså dårlig og svært dårlig. Spredningen i skalaen ga heller ingen signifikante indikasjoner. Vi fant ingen signifikante forskjeller som kunne indikere at kommunestyrene med ulik politisk organisering fikk ulike typer saker.

Funnene våre bryter med vår hypotese 3-4.

Hyp.3-4: I en komitémodell får politikerne i større grad saker av overordnet karakter.

I vår undersøkelse fant vi ingen antydninger om at de ulike organisasjonsmodellene ga politikerne forskjellig opplevelse hva gjaldt sakstyper. I våre kommuner kan der virke som om politikerne er godt fornøyd med sakstypene de får til behandlingen sine kommunestyrer. Det underbygges for så vidt av at et stort flertall av kommunestyre representantene i begge kommuner svarer at de trives godt med arbeidet som folkevalgt.

Det snakkes ofte om to ulike politikerroller. De som på den ene siden de er mest opptatt av å se de store linjene i politikken og de som er mer interessert i konkrete og dagsaktuelle enkeltsaker (Offerdal & Ringkjøb, 2002).

Ofte blir New Public Management- inspirerte reformer iverksatt med den begrunnelse at politisk styring skal bli enklere, samtidig som også leder og enheter på lavere nivå skal få styrket sin rolle (Christensen, 2003). Både administrasjon og politikere vil få en økt produktivitet ved mer omfattende delegering (Baldersheim & Rose, 2005), men noe av kritikken er at politikerne kan miste kontakten med enkeltsakene.

I vår undersøkelse var det et fåtall av respondentene som var enig i påstanden om at de kun fikk saker av overordnet karakter med lite reelt lokalpolitisk innhold. Med en omfattende delegering av saker til administrasjonen har vi trodd at man mister kontakt med sakene med reelt lokalpolitisk innhold. Vi har ikke funnet grunnlag for denne påstanden i vår undersøkelse.

Vi er oppmerksom på at også andre forklaringsparametere kan ha hatt betydning for resultatene vi har fått. Strukturelle forskjeller, organisatoriske virkemidler og kulturelle forskjeller vil ha betydning. Vi vil derfor ikke utelukke at andre forhold en organisasjonsmodell har bidratt til våre funn. Av de strukturelle forhold som er mest nærliggende å ha betydning er kommunestørrelsen, som påvirker muligheten til å få oversikt. Det kan være lettere å ha oversikt i en mindre kommune enn i en større og administrasjonen kan tenkes å ha nærmere forbindelser til det politiske miljøet, slik at det er lettere å løfte opp de sakene politikerne mener er viktige. Det interne samarbeidet og organisasjonskulturen kan også spille betydelig inn. Faktorer som tydelige ansvarslinjer og god rolleavklaring ble av Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold (2013) trukket frem som viktige for den demokratiske styringen.

5 Oppsummering og avsluttende betraktninger

Fra frihetsidealet ble innført med formannskapslovene i 1837 har kommunene fått tilført stadig nye oppgaver og myndighet fra staten. Fra 1950- tallet har kommunesektoren vært i vedvarende endring som følge av at veksten i velferdsstatens tjensteproduksjon i stor grad er blitt lagt til kommunene. Etter hvert kom behovet og kravet om standardisering og utjevning av det offentlige tjenestetilbudet. I kommunene var det et utall av råd og nemnder hvor politikerne også hadde en rolle for iverksetting av politikken og tjenestene. I følge Rolf Rønning (2006 s. 260) var det ikke «... *uvanlig at kommuner med 3000-4000 innbyggere hadde 60 – 80 folkevalgte organer.*» Bredden i oppgaver ga etter hvert betydelig styringsutfordringer for kommunene.

I 1977 lanserte Kommunenes sentralforbund (KS) hovedutvalgsmodellen som en løsning på styringsutfordringene og på sektoriserings-problematikken som hadde oppstått som følge av alle særnemnder og styrever. Fra dette tidspunktet startet en betydelig reform i kommunal sektor og man har siden 1980 tallet vært i kontinuerlige reformprosesser innenfor kommunal organisering og oppgaveløsning.

På slutten av 1980-tallet introduserte KS en rekke alternative organisasjonsmodeller som var inspirert av den internasjonale reformbølgen New Public Management (NPM). I dette konseptet skal lokalpolitikere ha et helhetsperspektiv og overlate detaljstyringen til andre. Inspirasjon fra bedriftsøkonomiske tilnærminger satte fokus på mer profesjonell og autonom ledelse med mål og resultatstyring i den offentlige sektoren. Fokus ble på begynnelsen av 1990 tallet satt på politikerrollen og samspillet mellom politikk og administrasjon. Fra slutten av 1980-tallet og i begynnelsen av 1990-tallet ble det iverksatt flere forsøk som hadde til hensikt å se på alternative organisasjonsmodeller i kommunene. Endringen i den politiske lederrollen fra iverksetter til strateg og målsetter har også vært drevet frem av behovet for økt effektivisering i den kommunale forvaltningen og tjenestetilbudet. Fra å styre fra innsatsfaktorer til resultatstyring og måloppnåelse har forutsetningene for den politiske lederrollen og hvilke saker man skal involverer seg i endret seg betydelig.

I den nye kommuneloven av 1992 er kommunene gitt stor fleksibilitet i å velge hvordan de vil organisere seg. Avskaffelsen av obligatoriske sektorutvalg har gjort at mange kommuner har benyttet seg av denne friheten og har foretatt betydelige endringer av den politiske

organiseringen. Trenden i en del kommuner er at man har beveget seg fra politisk detaljstyring, via sektorstyring til hovedutvalgsmodeller for så å lete etter alternative styringsformer. En del kommuner har innført kommunal parlamentarisme eller den mer strategiske varianten av formannskapsmodellen som går under betegnelsen «komitémodell».

I vår studie har vi sammenlignet de politiske styringsmodellene i Nannestad kommune (Hovedutvalgsmodell) og Gjerdrum kommune (Komitémodell) og belyst hvilke mulige virkninger de ulike styringsmodellene har for politikernes opplevelser av det politiske arbeidet og handlingsrommet. Vi har i vår undersøkelse hatt fokus på hvordan lokaldemokratiet fungerer i forhold til sektorisering og helhetsstyring, forholdet politikk-administrasjon og kommunal saksbehandling og ledelse.

Nannestad og Gjerdrum kommuner er to kommuner som har geografiske og demografiske likheter. Historisk har det vært tette forbindelser, og det er også i dag omfattende samarbeid mellom kommunene. Begge kommuner er i norsk sammenheng mellomstore kommuner, drøyt 6.000 innbyggere i Gjerdrum og nesten 12.000 innbyggere i Nannestad på undersøkelsestidspunktet. Det er mange forhold knyttet til identitet, kultur, holdninger og andre lokale forhold som er like i kommunene. Dette mener vi styrker validiteten i undersøkelsen.

Av demografiske forskjeller har Gjerdrum kommune et høyere utdannings- og inntektsnivå enn Nannestad og har også en bedre folkehelseprofil. Det vil være andre forhold knyttet til strukturelle, organisatoriske og kulturelle forhold som ikke er kjent, som kan gjøre at politikerne i de 2 kommunene forstår spørsmålene forskjellig. Dette kan gjøre at validiteten til undersøkelsen kan svekkes.

Nannestad kommune har i mange valgperioder hatt en stabil organisering med en hovedutvalgsstruktur, mens Gjerdrum kommune har vært reformivrige i de senere år, og har endret organisering fra en tradisjonell hovedutvalgsstruktur til en variant av en strategiorientert komitémodell. Den spesielle varianten av komitémodell som Gjerdrum benytter, har ingen faste komiteer. Kommunestyret oppretter ad hoc- komiteer innen for politikkområder de ønsker å ha et særlig fokus på. Komiteene utreder og innstiller til kommunestyret og avslutter sitt arbeid.

En annen utfordring for validiteten i oppgaven er at det er rimelig å anta at en reformivrig kommune som Gjerdrum, vil være bevisst på det man har oppnådd etter å ha gått vekk fra hovedutvalgsmodellen. Det er rimelig å anta at dette har gitt prosess- og struktureffekter som påvirker svarene fra politikerne.

Vi samlet inn empiriske data ved å gjennomføre en nettbasert spørreundersøkelse til kommunestyrerepresentantene i de 2 kommunene. Vi gjorde deretter en komparativ analyse av datamaterialet for å se om det fantes noen systematiske ulikheter mellom gruppene, som kan tilskrives ulikheter i organiseringen.

5.1 Oppsummerende betraktninger

Vårt overordnede forskningsspørsmål var å studere hvilken betydning organisatoriske faktorer har for lokalpolitikernes opplevelse av og erfaring med den demokratiske styringen, sett i lys av:

1. Sektorisering og helhetsstyring
2. Forholdet politikk- administrasjon
3. Kommunal saksbehandling og ledelse

Problemstillingen vår var:

Hvordan opplever lokalpolitikerne det politiske arbeidet og handlingsrommet i henholdsvis en strategiorientert komitémodell og i en kommune med mer tradisjonell sektororientert hovedutvalgsmodell.

Sektorisering er i NPM-teorien og innenfor nyliberalistisk retning blitt sett på som et problem. Kommuneloven er utarbeidet og forankret i en periode hvor NMP har hatt stor påvirkning av demokrati- og organisasjonsarbeidet i offentlig sektor. Innenfor sektorisering og helhetsstyring forventet vi å finne at politikerne Nannestad (hovedutvalgsmodell) opplevde kommunepolitikken som mer sektororientert enn politikerne i Gjerdrum (komitémodell). Vi fant i vår undersøkelse en klar indikasjon på at kommunestyrepolitikere selv hadde en opplevelse av at sektorisering var mer utbredt i en hovedutvalgsmodell enn i en komitémodell. Gjerdrum kommune var tydelig i sin omorganiseringsprosess at de ville sektoriseringen til livs og at den ble ansett som et problem i hovedutvalgsmodellen.

Våre funn er i tråd med kommunelovens intensjon om avsektorisering ved å gi kommunene større organisasjonsfrihet. Vi har tidligere vist at våre funn er i samsvar med funn fra lignende undersøkelser. Det vi imidlertid ikke har gått nærmere inn på i vår undersøkelse, er konsekvensene av sektorisering. Hvor vidt sektorisering virkelig er et problem, er gjenstand for diskusjon. Vabo peker i 1996 (gjengitt av Rømming, 1999) på at det politiske fokuset som er endret fra mer strategisk, overordna og målrettet har fått kritikk for å redusere den politiske muligheten for involvering i beslutningsprosessen. Ikke bare for detaljer og enkeltsaker, men det hindrer muligheten for politisk spesialisering og dybdeinnsikt, som kan redusere den politiske styringen med administrasjonen. Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold (2013) konkluderer blant annet med at sektorisering ble ansett for å være et mindre problem enn at politikerne ikke hadde dybdekunnskap om noe felt.

I NPM ideologien skal politikerne være strateger og målsettere og andre skal ta seg av gjennomføring og detaljer. Skille mellom politikk og administrasjon er i utgangspunktet sterkere til stede i en komitémodell enn i en hovedutvalgsmo­dell som følge av mer formelle og klarere oppgavedefinisjoner og myndighetsfordeling. Når vi så på forholdet politikk og administrasjon forventet vi derfor å finne at politikerne i en komitémodell opplevde klarere skille mellom politikk og administrasjonen enn i en hovedutvalgsmo­dell.

Vi fant at respondentene våre opplevde et klarere skille mellom politikk og administrasjon i komitémodellen enn i hovedutvalgsmo­dellen. Funnene er i tråd med ny-liberalistiske ideer og kommunelovens intensjon om at kommunepolitikerne skal være strateger og målsettere, samt skille fag og politikk ved å overlate detaljene til andre og la fagfolk iverksette politikken og velge virkemidlene. Også annen empiri, presentert tidligere i oppgaven, underbygger våre funn om at en komitémodell gir klarere skille mellom politikk og administrasjon enn en hovedutvalgsmo­dell. Gjerdrum var i sin prosess tydelig på at skille mellom de to feltene administrasjon og politikk var en ønsket effekt og økt grad av delegering var en forutsetning i den nye modellen. Den administrative organiseringen ble tilpasset den politiske, slik at kontakten mellom det politiske nivå og administrasjonen og fagenhetene skulle gå via rådmannen med sine kommunalsjefer og ordføreren.

NPM-inspirerte styringsmodeller fjerner arenaer og lager færre møtepunkter for samhandling mellom administrasjon og politikk, som igjen kan gjøre det vanskeligere for politikerne å få innsyn nedover i virksomhetene og kontroll med oppfølging av vedtak. Tilgangen til og

mulighetene for å påvirke og ha samspill mellom politikk og administrasjon, er i utgangspunktet derfor sterkere tilstede i en hovedutvalgsmo­dell enn i en komitémodell som følge av flere «felles møteplasser». Vi forventet derfor at samarbeid og informasjonsflyt mellom politikk og administrasjon ville være svakere i en komitémodell enn i en hovedutvalgsmo­dell.

Vi fant imidlertid ingen forskjeller mellom de ulike organisasjonsmodellene. Både samhandlingen og det å skaffe seg innsyn nedover i virksomhetene ble opplevd relativt likt i begge modellene. Dette brøyt med våre forventninger. Disse funnene var litt uventet med tanke på at andre studier (referert tidligere i oppgaven) nettopp har pekt på at NPM-inspirerte styringsmodeller fjerner arenaer og lager færre møtepunkter for samhandling mellom administrasjon og politikk, som igjen kan gjøre det vanskeligere for politikerne å få innsyn nedover i virksomhetene og kontroll med oppfølging av vedtak.

Baldersheim, Hovik, Tufte & Øgård (1995) pekte på at kontakten mellom administrasjon og politikk begrenses ytterligere i en komitémodell der timeglassmodellen praktiseres. Politikerne skjermes fra fag og sektoradministrasjonenes press og dominans. Administrasjonen kan også ha en større agendamakt i en hovedutvalgsmo­dell. Vi hadde en forventning om at administrasjonens mulighet for initiativ og påvirkning skulle være sterkere og enklere i hovedutvalgsmo­dellen enn i en komitémodell. Dette fordi modellen, legger til rette for tettere samarbeid og flere møtepunkter mellom fag, administrasjon og politikk. Vi finner en tendens til at administrasjonen i hovedutvalgsmo­dellen i større grad oppleves å øve innflytelse mot politisk nivå, enn i komitémodellen. Forskjellen er imidlertid ikke veldig klar og vårt materiales begrensede omfang gjør funnene usikre.

Intensjonen med å forankre komitémodellen i kommuneloven var blant annet å gjøre det politiske elementet i styringssystemet tydelig. Innenfor dimensjon 3. Kommunal saksbehandling og ledelse i forhold til politiske skillelinjer, forventet vi å finne disse klarere/tydeligere i en komitémodell enn i en hovedutvalgsmo­dell. I vår undersøkelse fant vi ingen forskjeller som kunne underbygge dette. I begge kommunene var det et flertall som mente at det var klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken, gode muligheter til å markere eget parti og at det spilte en rolle for kommunens politikk hvem som satt ved makten.

Vi forventet også at kommunestyrets rolle som debatt og vedtaksorgan skulle stå sterkere i en komitémodell, enn i en hovedutvalgsmo­dell. Den tradisjonelle hovedutvalgsmo­dellen har fått en del kritikk for at kommunestyret oppfattes som et sandpåstrøingsorgan og at de reelle politiske beslutningene fattes i andre organer. I vår undersøkelse fant vi en klar forskjell der man i en hovedutvalgsmo­dell i langt større grad enn i en komitémodell oppfattet at viktige beslutninger ble fattet i andre politiske organer enn kommunestyret. Vi fant også at viktige politiske saker i større grad var ferdig debattert før behandlingen i kommunestyret i hovedutvalgsmo­dellen.

Hagen og Sørensen (2006) fant at overgangen fra hovedutvalgsmo­deller til komitémodeller medførte en overgang fra åpne og detaljorienterte prosesser til prosesser som er mer lukkede og rammeorienterte og at formannskapene har fått en mer fram­tre­dende og strategisk rolle i budsjettpro­sessene. Vi har i vår undersøkelse ikke studert disse forholdene inngående.

Målet med innføring av komitémodellen har blant annet vært å utvikle sterkere politisk styre. Vi fant at komitémodellen i større grad enn hovedutvalgsmo­dellen synliggjorde kommunestyrets rolle som politiske elementet gjennom at de fikk styrket sin funksjon som debatt og vedtaksorgan

Effektivitet er et mål og ønske med kommuneloven og dette fremkommer allerede i loven formålsparagraf. Når det gjelder styringseffektivitet så har andre studier funnet at det ser ut som om parlamentarismen er mer effektiv enn formannskapsmodellen, og innenfor formannskapsmodellen ser det ut til å være mer effektivt med en hovedutvalgsmo­dell enn en komitémodell (Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold, 2013). Vi er ikke kjent med om det er studert tilsvarende komitémodeller som det er i Gjerdrum, hvor det ikke er noen faste utvalg eller komiteer utover de lovbestemte. Gjerdrum kommune var i sin omorganisering også opptatt av å få mer tidseffektiv saksbehandling og unngå at saker vandret mellom ulike utvalg for de kom til stadfesting i kommunestyret. De var også opptatt av å delegere mest mulig saker til administrasjonen slik at politikerne kunne fokusere på saker av mer prinsipiell- og strategisk politisk interesse.

Når vi studerte kommunal saksbehandling og ledelse i forhold til tidseffektiv saksbehandling og hvilke type saker som faktisk kom til politikernes bord, forventet vi derfor at den varianten av komitémodell vi studerte hadde en mer tidseffektiv politisk saksbehandlings enn en hovedutvalgsmo­dell. Dette fordi den for å fungere må ha en veldig utstrakt delegering

for at kommunestyret ikke skal drukne i saker. Vi forventet videre derfor at denne ustrakte delegeringen ville gjøre at man i en komitémodell i større grad enn i en hovedutvalgsmo- dell fikk saker av overordnet karakter med lite reelt lokalpolitisk innhold. Vi fant som forventet i vår undersøkelse at kommunestyrepolitikere i en hovedutvalgsmo- dell i større grad enn i komitémodellen mente at arbeidet i politiske organer gikk tregt. Vi fant imidlertid ikke de forskjeller vi forventet i forhold til sakstypene. En klar overvekt i begge kommuner var uenige i påstanden om at politikere bare får saker av overordna karakter med lite reelt lokalpolitisk innhold.

5.2 Oppsummerende konklusjon

I vår undersøkelse har vi sett på strukturelle og organisatoriske faktorerens betydning for lokalpolitikernes opplevelser for noen sentrale dimensjoner innfor den demokratiske styringen. Vi fant noen av de forskjellene vi forventet, men ikke alle og har redegjort for disse i studien. Studien vår er basert på kvantitativ analyse av kategoriserte svar fra to ulike grupper og gir liten dybdeinnsikt. Vi har derfor vært oppmerksom på at også andre forklaringsparametere kan ha hatt betydning for resultatene og kan derfor ikke utelukke at andre forhold har bidratt til våre funn.

Kommuneloven av 1992, med innledende forsøk og forarbeider, er en relativt stor offentlig reform som har påvirket organiseringen i kommunal sektor ganske betydelig de siste 30 årene. Våre studieobjekter består av en kommune som har vært stabil i sin organisasjonsform (hovedutvalgsmo- dell) og som i liten grad har tatt innover seg eller latt seg påvirke av de nye mulighetene i “kommunelovreformen”. Den andre kommunen har vært reformivrig, søkt nye styringsformer og endt opp med en strategiorientert komitémodell.

Ser man våre funn i lys av de 4 kategorier av reformeffekter (Pollitt & Bouckaert, 2004) har pekt på for reformer, er det innenfor prosesseffekt og systemeffekt vår studie i hovedsak ligger. I vår undersøkelse har vi funn som kan tyde på at man har fått både en prosesseffekt og systemeffekt i Gjerdrum som følge av reformeringen av styringssystemet.

Nannestad kommune har vært stabil og tro til sin hovedutvalgsmo- dell i en lang periode, helt siden de først innførte den. Gjerdrum kommune har vært reformivrig og på søken etter en ny politisk organisering som nettopp skulle komme sektoriseringsproblemen- ne til livs. Med dette

ville de skape tydeligere skille mellom administrasjon og politikk, gjøre det politiske elementet i styringssystemet tydelig slik at lokalpolitikken skulle bli mer «vital». Prinsippet om at all makt og viktige beslutninger skal ligge til kommunestyret har vært et klart mål.

Vabo fant i 1997 (sitert i Rømming, 1999, del 2, pkt. 3, 3. avsnitt) at «...kommunestyrepolitikere i endringskommuner finner den politiske virksomheten mer interessant enn politikere som arbeider innenfor hovedutvalgsmodellen.» Dette uten at politikerne i noe vesentlig grad har fått styrket sin rolle og det pekes på at det som ser ut som har virket, er det å få mer helhetstenkning, samt få et klarere skille mellom administrasjon og politikk ved at administrasjonen har fått større autonomi.

Problemstillingen vår var å se på hvordan lokalpolitikkerne opplever *det politiske arbeidet og handlingsrommet i henholdsvis en strategiorientert komitémodell og i en kommune med mer tradisjonell sektororientert hovedutvalgsmodell*. I vår undersøkelse har vi gjort funn som tilsier at en komitémodell gir mindre sektorisering og er mer strategisk orientert enn en hovedutvalgsmodell. Videre har vi funn som tilsier at skillet mellom administrasjon og politikk er tydeligere i komitémodellen enn i hovedutvalgsmodellen. I vår undersøkelse fant vi en klar indikasjon på at man i en hovedutvalgsmodell i langt større grad enn i en komitémodell hadde en oppfatning av at viktige beslutninger ble fattet i andre politiske organer enn kommunestyret og at viktige politiske saker er ferdig debattert før behandlingen i kommunestyret.

Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold (2013) så på ulike strukturelle og organisatoriske faktorer som bidro til god demokratisk styring og fant blant annet at den interne organisasjonskultur hadde stor betydning for hvordan lokaldemokratiet fungerte. En av de mest sentrale funnene kunne tyde på å være at en kultur preget av tillit og åpenhet gjør andre organisatoriske faktorer mindre viktige. Videre ble det pekt på at ordføreren har en sentral og pregende rolle for kulturen. Det ble også funnet at tydelige ansvarslinjer og god rolleavklaring gjør at mange forskjellige måter å organisere på kan fungere godt.

Det er opplagt at våre studieobjekter er forskjellig og med stor sannsynlighet har forskjeller i den organisatoriske kulturen. Gjerdrum kommunes politikere har selv nylig valgt den nye styringsstrukturen og har i sin evaluering gitt uttrykk for at de har lyktes (Gjerdrum 2011). Dette i seg selv borger for at politikerne kanskje er mer positiv til hvordan demokratiet

fungerer, enn i Nannestad kommune, hvor de aller fleste av dagens politikere ikke har vært med på å gjennomføre vesentlig endringer i styringsstrukturen. Den bevisstheten kommunestyrepolitikere i Gjerdrum har, som følge av nylige omorganiseringsprosesser og evaluering av denne, kan ha påvirket den interne organisasjonskulturen på en positiv måte.

Vår undersøkelse kan tyde på at Gjerdrum kommune langt på veg har lyktes i å oppnå sine mål, uten å ta med seg de negative sidene som tidligere er pekt på ved komitémodellen. Det er rimelig å anta at en reformivrig kommune som Gjerdrum vil være tydeligere og mer bevisst på det man har oppnådd etter å ha gått vekk fra hovedutvalgsmodellen relativt nylig. Dermed er de kanskje mer bevisst disse forholdene, enn i Nannestad kommune hvor politisk organisering ikke har vært satt på agendaene i særlig grad.

Det kan stilles spørsmål ved hva som betyr mest, strukturelle organisatoriske grep eller substansen i hvordan organisasjonen fungerer. Winsvold oppsummerte i Baldersheim, Bergh, Blåka, Rose, Saglie, Tjerbo & Winsvold (2013, s. 198) oppsummerer de viktigste suksessfaktorene for god demokratisk styring til å være «...kontinuerlig å stille seg spørsmål om hva ved den demokratiske styringen i kommunen som kan forbedres og hvorfor.»

Det kan være fristende å skrive om det kjente sitatet "The plan is nothing, planning is everything" til «Organisering betyr lite, omorganiseringsprosess betyr mer?» som tittel på en ny masteroppgave.

5.3 Hva med den nye kommunereformen?

I skrivende stund pågår en intens debatt om ny kommunestruktur i Norge. Sittende regjering har et klart mål om å redusere antall kommuner i landet, blant annet for å gjøre de bedre rustet til større og flere oppgaver. Et annet uttrykt mål er å sørge for «en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling» og å styrke lokaldemokratiet. Det er også trukket frem at større enheter vil stå bedre rustet til å rekruttere relevant kompetanse og ha tilstrekkelige ressurser i kommunen til å produsere tjenester og ivareta styring og demokrati er. Dette er vesentlige faktorer for at lokaldemokratiet skal fungere (www.kommunereform.no).

Vi har gjort oss noen tanker om hva en kommunereform vil ha å si for lokaldemokratiet generelt og den politiske organiseringen spesielt. Ad hoc- komitémodellen har etter vår

vurdering hatt sin klare styrke i at helheten ivaretas godt i denne styringsmodellen. Vi er heller tvilende til om denne modellen passer godt i en større kommune, på grunn av en sannsynligvis større saksmengde og kommunestyrets begrensede kapasitet. Her tror vi at hovedutvalgsmodellen og også parlamentarismen sannsynligvis kan bli hyppigere valgt som styringsform enn komitémodellen.

Både kapasitetshensyn, og praktiske hensyn vil spille inn når de ulike sektorene skal driftes og styres i en større enhet. Hovedutvalgsmo­dell og parlamentarismen kan bli de dominerende organisasjonsformene i større kommuner, eller vil det utvikles helt nye styringsmodeller? Vi ser med stor interesse frem til hva den nye kommunereformen fører med seg av muligheter og utfordringer.

6 Referanseliste

- Baldersheim, H., Hovik, S., Tufte GC. & Øgård, M. (1995) *Kommunal reorganisering. Sluttrapport fra forskerne*. Erfaringer fra KS' forsknings- og utviklingsprogram "Alternative organisasjonsmodeller i kommunene" Oslo KS-forskning/kommuneforlaget
- Baldersheim, H. (1993): Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?, i Per Lægreid og Johan P. Olsen (red.), *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: TANO AS
- Baldersheim H. & Rose L (2010) *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger*. Oslo: KS og Kommunal- og regionaldepartementet.
- Baldersheim H. & Rose L (2011) *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap
<http://www.ks.no/PageFiles/56887/Lokaldemokratirapport%202010.pdf?epslanguage=no>
- Baldersheim H., Bergh J., Blåka S., Rose L., Saglie J., Tjerbo T. & Winsvold M. (2013) *Veier til god lokaldemokratisk styring* (NIBR- rapport 2013:24) Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Blåka S., Tjerbo T. & Zeiner H. (2012) *Kommunal organisering 2012* (NIBR- rapport 2012:21) Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Bukve, Oddbjørn. (2001). *Organisasjonsstruktur og leiarskap. Ein studie av komitèmodell og hovudutvalsmoell som rammer for kommunalt leiarskap* i Fimreite AL., Larsen HO. & Aars J. *Lekmannsstyre under press- Festskrift til Audun Offerdal* Oslo: Kommuneforlaget

Bukve, O. (2002). *Parlamentarisme light? Komitémodell som politisk styringsmodell i Oddbjørn Bukve(red.) & Audun Offerdal (red): Den nye kommunen.* Oslo: Samlaget

Christensen T., Læg Reid P., Roness PG. & Røvik KA: (2010) *Organisasjonsteori for offentlig sektor* Oslo: Universitetsforlaget

Christensen Tom (2003) "Regionale og distriktspolitiske effekter av New Public Management" Underlagsrapport fra "effektutvalget" 13.01.2003. Oslo, Regjeringen, kommunal og moderniseringsdepartementet.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rapporter_planer/rapporter/2003/underlagsrapporter.html?id=105879

Denk T. (2002) *Komparativ metod- forståelse gjennom jämförelse* Lund: Studentlitteratur AB

Espelund K.(1995) *Kommunal organisering- En sluttrapport fra FOU programmet «Alternative organisasjonsmodeller i kommunene»* Oslo: Kommuneforlaget

Folkehelseinstituttet (2012a) *Folkehelseprofil for 0238 Nannestad, januar 2012*
<http://khp.fhi.no/PDFVindu.aspx?Nr=0238&sp=1&PDFaar=2012>

Folkehelseinstituttet (2012b) *Folkehelseprofil for 0234 Gjerdrum, januar 2012*
<http://khp.fhi.no/PDFVindu.aspx?Nr=0234&sp=1&PDFaar=2012>

Gjelstrup, Gunnar og Sørensen, Eva (2007). *Public administration in Transition.* Copenhagen, DJØFPublishing.

Gjerdrum kommune (2007a), Politisk organisering, Rapport fra ad hoc-utvalget , datert 29.05.07. Arkivsaksnr. 7265/07.

Gjerdrum kommune (2007b), Reglement for ad hoc-utvalg, datert 20.09.07. Løpenr. 9089/2007.

Gjerdrum kommune (2007c), Saksfremlegg om; *Politisk organisering*, datert 09.07.2007.
Løpenr. 7267/2007.

Gjerdrum kommune (2011), Saksfremlegg om; *Evaluering av ny politisk organisering*,
datert 23.05.2011. Løpenr. 5560/2011

Gjerdrum kommune (2013), Reglement for delegering i Gjerdrum kommune, vedtatt 10.april
2013. Saksnr. 2013/328

Hagen, TP & Sørensen, R. (2006). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hanssen GS., Helgesen MK. & Vabo SI. (2011) *Politikk og demokrati En innføring i stats-
og kommunalkunnskap* Oslo: Gyldendal akademisk

Jacobsen, DI (1997) *Administrasjonens makt: om forholdet mellom politikk og
administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør* Bergen,
Fagbokforlaget

Johannessen A., Tuft PA, Christoffersen L., (2010) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig
metode* Oslo, Abstrakt forlag

Kaspersen, Ø. (2002) *Kommunale organisasjonsmodeller*. Hovedoppgave. Universitetet i
Oslo

Kiewiet DR. & McCubbins MD. (1991). *The Logic of Delegation*. Chicago: University of
Chicago Press.

Kleven T. & Hovik S. (1994). *Sluttrapport fra evaluering av «Program for kommunal
fornyelse»* NIBR- rapport 1994:11 Oslo: Norsk institutt for by- og
regionforskning.

Kommuneloven *Lov om kommuner og fylkeskommuner* Lov av 01.01.1993 nr. 19
(kommuneloven) Hentet fra: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-
107?q=kommuneloven](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven)

- Kommunereform.no, Robuste kommuner for framtida (2015) Oslo: Regjeringen.no
www.kommunereform.no
- Lundquist L. (1998) *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos* Lund: Studentlitteratur AB
- March JG (2008). *Fornuft og forandring – ledelse i en verden beriget med uklarhed* Frederiksberg C: Forlaget Samfundslitteratur
- Mydske PK., Claes DH. & Lie, A. (2007) *Nyliberalisme - ideer og politisk virkelighet* Oslo: Universitetsforlaget.
- Mørland, T. I. (2007) *Mindre møter - mer lokaldemokrati?* Masteroppgave. Universitetet i Agder
- Nannestad kommune (2012) «*Politisk organisasjonskart og ansvarsstruktur*» Nannestad kommunestyre sak 82/12 hentet fra:
<https://www.nannestad.kommune.no/Documents/Nannestad%20kommune/Politisk/Politisk%20organisasjonskart%20og%20ansvarsstruktur.pdf>
- NOU 1990:13. *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2006:7. *Det lokale folkestyret i endring Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.)*
- Offerdal, A. & Ringkjøb, H-E. (2002): Den omorganiserte politikaren. I Oddbjørn Bukve(red.) & Audun Offerdal (red): *Den nye kommunen*. Oslo: Samlaget

-
- Pollitt C. & Bouckaert G. (2004) *Public Management Reform A Comparative Analysis* New York: Oxford University Press
- Rasch, BE. (2009) *Demokrati Ideer og organisering* Bergen Fagbokforlaget
- Rattsø, Jørn (1991) «*Samfunnsøkonomiske krav til ressursbruken i kommunane*», s 169- 185 i Jon Naustdalslid (red) «*Kommunal styring*» Oslo. Det Norske Samlaget.
- Rose, LE. (2005). Kapittel 3 Demokratiteori - forventninger og virkelighet i H. Baldersheim(red.) og LE. Rose(red.) *Det kommunale laboratorium, Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (s. 53 – 86). 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rømming, E. (1999). “*Desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer*” (Makt- og demokratiutredningens rapportserie ISSN 1501-3065 Rapport 5) Oslo: Universitetet i Oslo, Det samfunnsvitenskapelige fakultet
- Rønhovde, L., Berge, DM., Gjerde, I. & Aarseth, T. (2007), “Målrettet men mindre meningsfullt?” Molde: Møreforskning Molde AS.
- Rønning, R (2006). *Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap.* Bergen: Fagbokforlaget. s. 260.
- Saxi, HP (2007). *Fra konsensus til majoritetesstyre? Fylkesparlamentarisme i Nordland i komparativt perspektiv.* Doktorgradsavhandling. Universitetet i Tromsø, institutt for statsvitenskap
- Saxi, HP (2009). Parlamentarisme i norske fylkeskommuner bedre styring og demokrati? *Kommunal økonomi och politik*, volym 13, nr 4, sid. 7 – 33
- Statskontoret (2005:3) *Sektorisering inom offentlig förvaltning* Stockholm
- Stensaasen S. & Sletta O. (1997) *Gruppeprosesser Læring og samarbeid i grupper* Oslo: Universitetsforlaget

Store Norske Leksikon (2015) Føydalsamfunnet. Hentet fra

<https://snl.no/f%C3%B8ydalisme>

Strand T., (2007) *Ledelse, organisasjon og kultur* Bergen: Fagbokforlaget

Vabo, SI (1996): *Endringer i kommunale styringsmodeller Begrunnelse, innhold og evaluerte effekter* (NIBR- notat 1996:128) Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Vabo, SI (2003): Nye politiske styringsmodeller i norske kommuner - hvorfor er ikke særinteressene kommet på "rett spor"? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* Vol 19 s. 119-144

Øgård, Morten (2001) "Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regionene/kommunene : i felles takt mot new public management?" Oslo, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap

Øgård M. (2005) New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart? i Baldersheim H. & Rose LE. (red.) *Det kommunale laboratorium* s. 25 – 47. Bergen: Fagbokforlaget

7 Sammendrag

I denne studien har vi sammenlignet to kommuner med ulike politiske styringsmodeller. Begge kommuner er organisert etter formannskapsprinsippet. Nannestad kommune har en tradisjonell hovedutvalgsmo­dell og Gjerdrum kommune har en strategiorientert variant av komitémodellen.

De to kommunene har flere likhetstrekk med tanke på geografi og demografi, men skiller seg vesentlig fra hverandre i forhold til søken og valg av politisk organisasjonsmodell. Gjerdrum kommune har siden de forlot den tradisjonelle hovedutvalgsmo­dellen vist stor reformiver og søkt nye styringsmodeller som tilrettelegger for strategisk og overordnet politikk. Nannestad kommune har på den annen side vært lojal mot hovedutvalgsmo­dellen.

Vi ønsket å studere hvilken betydning organisatoriske faktorer har for lokalpolitikernes opplevelse av og erfaring med den demokratiske styringen.

For å få svar på dette har vi valgt å se på de folkevalgtes erfaringer i lys av tre dimensjoner:

1. Sektorisering og helhetstanken
2. Forholdet politikk og administrasjon
3. Kommunal saksbehandling og ledelse

Problemstillingen vår var å se på hvordan lokalpolitikere opplever *det politiske arbeidet og handlingsrommet i henholdsvis en strategiorientert komitémodell og i en kommune med mer tradisjonell sektororientert hovedutvalgsmo­dell.*

Datainnsamlingen ble gjort ved bruk av Questback der lokalpolitikere i de to kommunene ga uttrykk for i hvilken grad de sa seg enig eller uenig i en rekke påstander.

Forskjeller i opplevelse av den demokratiske styringen, som konsekvens av ulik politisk styringsstruktur, har vi sett i lys av intensjonene med kommuneloven og reformer innen New Public Management. Reformene har inspirert offentlig sektor med tanker om å effektivisere og skape politiske strategier som driver helhetlig politikk.

I vår undersøkelse har vi gjort funn som tilsier at en komitémodell gir mindre sektorisering og er mer strategisk- og helhetsorientert enn en hovedutvalgsmo­dell. Videre har vi funn som tilsier at skillet mellom administrasjon og politikk er tydeligere i komitémodellen enn i hovedutvalgsmo­dellen. I vår undersøkelse fant vi også en klar indikasjon på at man i en hovedutvalgsmo­dell, i langt større grad enn i en komitémodell, hadde en oppfatning av at viktige beslutninger ble fattet i andre politiske organer enn kommunestyret. Videre fant vi at viktige politiske saker i større grad i en hovedutvalgsmo­dell er ferdig debattert før behandlingen i kommunestyret. Funnene er i tråd med våre forventinger om funn og samsvarer med de intensjoner man hadde med kommunelovreformene på 1980- og 1990-tallet.

Vi fant derimot kun små variasjoner i politikernes opplevelse av de politiske skillelinjene, i forhold til grad av samhandling og informasjonsflyt mellom politikk og administrasjon og administrasjonens mulighet for initiativ og påvirkning av det politiske nivå. Det var også små variasjoner i forhold til om politikere bare får saker av overordnet karakter uten reelt lokalpolitisk innhold. Politikere i komitémodellen opplevde den politiske saksbehandlingen som noe mer tidseffektiv enn politikere i hovedutvalgsmo­dellen. Dette er ikke i samsvar med andre undersøkelser på fagfeltet.

I vår undersøkelse har vi altså sett på strukturelle og organisatoriske faktorerens betydning for lokalpolitikernes opplevelser for noen sentrale dimensjoner innfor den demokratiske styringen. Vi fant noen av de forskjellene vi forventet, men ikke alle. Vi har redegjort for dette i studien. Studien vår som er basert på kvantitativ analyse av kategoriserte svaralternativer, fra to ulike grupper, gir liten dybdeinnsikt. Vi har derfor vært oppmerksom på at også andre forklaringsparametere kan ha hatt betydning for resultatene, og kan derfor ikke utelukke at andre forhold har påvirket svarene.

8 Abstract

In this study, we conducted a comparison between two municipalities, with different political organizations. Both municipalities are organized by the most common principle in Norway; “formannskapsmodellen”. Nannestad Municipality is traditionally organized with “standing committees” (hovedutvalgsmoell) and Gjerdrum Municipality has implemented a strategy oriented type with no standing committees.

The two municipalities have several similarities in terms of geography and demographics, but differ significantly from each other in the choice of political organization model.

Gjerdrum municipality has shown eager to identify the optimum political organisation the last decades. Nannestad Municipality, on the other hand, has shown loyalty to the “standing committee model”.

We wanted to study the impact of organizational factors, in terms of local politicians experience with democratic governance.

Furthermore we would try to understand their experience with democratic governance in light of three dimensions:

1. Sectorization and overall governance
2. Relationship between Policy and Administration
3. Municipal administration and management

Our objective was to look at how local politicians experience political work and maneuver in respectively a strategy oriented committee model and in a municipality with more traditional sector-oriented county committee model.

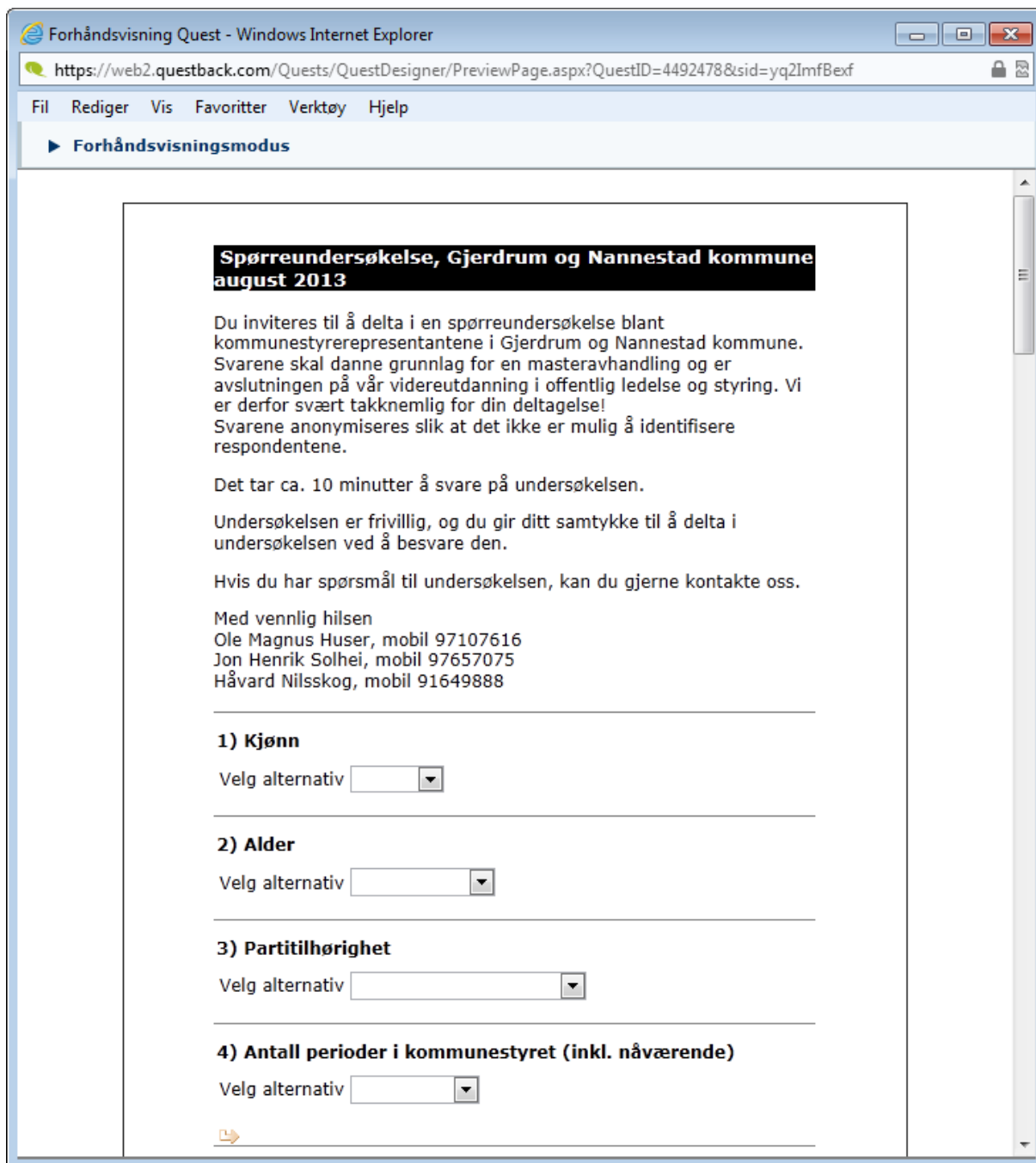
The data was collected using QuestBack. Politicians in the two municipalities expressed to what extent they agreed or disagreed with certain assertions.

Differences in perception of the democratic governance, as a consequence of different political governance, are seen in the light of “Local Government Act” (Kommuneloven) and New Public Management inspired reforms.

Our main findings support that a model with no standing committees is associated with less sectorization, improved overall governance and a clear distance between politics and administration.

9 Vedlegg

9.1 Vedlegg 1: Spørreskjema



Forhåndsvisning Quest - Windows Internet Explorer
https://web2.questback.com/Quests/QuestDesigner/PreviewPage.aspx?QuestID=4492478&sid=yq2ImfBex

Fil Rediger Vis Favoritter Verktøy Hjelp

► Forhåndsvisningsmodus

Spørreundersøkelse, Gjerdrum og Nannestad kommune august 2013

Du inviteres til å delta i en spørreundersøkelse blant kommunestyrerepresentantene i Gjerdrum og Nannestad kommune. Svarene skal danne grunnlag for en masteravhandling og er avslutningen på vår videreutdanning i offentlig ledelse og styring. Vi er derfor svært takknemlig for din deltagelse! Svarene anonymiseres slik at det ikke er mulig å identifisere respondentene.

Det tar ca. 10 minutter å svare på undersøkelsen.

Undersøkelsen er frivillig, og du gir ditt samtykke til å delta i undersøkelsen ved å besvare den.

Hvis du har spørsmål til undersøkelsen, kan du gjerne kontakte oss.

Med vennlig hilsen
Ole Magnus Huser, mobil 97107616
Jon Henrik Solhei, mobil 97657075
Håvard Nilsskog, mobil 91649888

1) Kjønn
Velg alternativ

2) Alder
Velg alternativ

3) Partitilhørighet
Velg alternativ

4) Antall perioder i kommunestyret (inkl. nåværende)
Velg alternativ

➡

Forhåndsvisning Quest - Windows Internet Explorer

https://web2.questback.com/Quests/QuestDesigner/PreviewPage.aspx?QuestID=4492478&sid=yq2ImfBex

Fil Rediger Vis Favoritter Verktøy Hjelp

► Forhåndsvisningsmodus

5) Generelt om lokalpolitisk arbeid

	Passer svært godt	Passer nokså godt	Passer nokså dårlig	Passer svært dårlig
I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6) Eventuelle kommentarer

→

Forhåndsvisning Quest - Windows Internet Explorer

https://web2.questback.com/Quests/QuestDesigner/PreviewPage.aspx?QuestID=4492478&sid=yq2ImfBex

Fil Rediger Vis Favoritter Verktøy Hjelp

► Forhåndsvisningsmodus

7) Om arbeidet som folkevalgt

	Passer svært godt	Passer nok så godt	Passer nok så dårlig	Passer svært dårlig
Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg synes min rolle som folkevalgt er klar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De viktigste beslutningene her i kommunen fattes i andre politisk organer enn kommunestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunepolitikken er veldig sektororientert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg synes det er for lite anledning til å markere eget parti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statens detaljstyring av kommunen uthuler rollen som folkevalgt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alt i alt trives jeg godt med arbeidet som folkevalgt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8) Eventuelle kommentarer

→

Forhåndsvisning Quest - Windows Internet Explorer

https://web2.questback.com/Quests/QuestDesigner/PreviewPage.aspx?QuestID=4492478&sid=yq2ImfBexf

Fil Rediger Vis Favoritter Verktøy Hjelp

► Forhåndsvisningsmodus

9) Forholdet til administrasjonen

	Passer svært godt	Passer nokså godt	Passer nokså dårlig	Passer svært dårlig
Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administrasjonen er for passiv, de sitter for mye og venter på politiske initiativ	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De folkevalgtes styring med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opprettelse av kommunale selskaper har gjort det lettere for oss folkevalgte å styre virksomheten i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10) Eventuelle kommentarer

→

Forhåndsvisning Quest - Windows Internet Explorer

https://web2.questback.com/Quests/QuestDesigner/PreviewPage.aspx?QuestID=4492478&sid=yq2ImfBexf


Fil Rediger Vis Favoritter Verktøy Hjelp

► Forhåndsvisningsmodus

11) Forholdet til lokalsamfunnet

	Passer svært godt	Passer nok så godt	Passer nok så dårlig	Passer svært dårlig
I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med enkeltinnbyggere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med foreninger og lag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med næringsliv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med media	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medienes dekning av de folkevalgtes arbeid er for ensidig negativ	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er stor interesse for kommunepolitikken blant innbyggerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg opplever at velgerne har respekt for de folkevalgte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Folk flest er seg meget bevisst hvilke rettigheter de har overfor kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12) Eventuelle kommentarer



Forhåndsvisning Quest - Windows Internet Explorer

https://web2.questback.com/Quests/QuestDesigner/PreviewPage.aspx?QuestID=4492478&sid=yq2ImfBexf

Fil Rediger Vis Favoritter Verktøy Hjelp

► Forhåndsvisningsmodus

13) Hvordan kommunen fungerer

	Passer svært godt	Passer nok så godt	Passer nok så dårlig	Passer svært dårlig
Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Her i kommunen er det gode rutiner for å ta i mot innbyggernes forslag om forbedringer i kommunal virksomhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Her i kommunen blir klager på tjenester behandlet på en saklig måte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Her i kommunen involverer kommunen innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De som har gode personlige forbindelser med kommunen, får lettere ivaretatt sine interesser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne med om hvilke saker som diskuteres i kommunepolitikken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hvilke rettigheter de har overfor kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg er godt fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på her i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14) Eventuelle kommentarer

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

9.2 Vedlegg 2: Nummerering av spørsmålene

Generelt:

1. I det store og hele er jeg godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud
2. Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om aktuelle saker som diskuteres i kommunepolitikken
3. Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser
4. Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter
5. Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene
6. Det spiller ingen rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten

Om arbeidet som folkevalgt

7. Det er klare partipolitiske skillelinjer i kommunepolitikken
8. Arbeidet i kommunens politiske organer går for tregt
9. Jeg synes min rolle som folkevalgt er klar
10. De viktige beslutningene her i kommunen fattes i andre politiske organer enn kommunestyret
11. Viktige politiske saker er ferdig debattert før behandlingen i kommunestyret
12. Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg som folkevalgt
13. Kommunepolitikken er veldig sektororientert
14. Det spiller liten rolle for kommunens politikk hvilke partier som sitter ved makten
15. Jeg synes det er for lite anledning til å markere eget parti
16. Statens detaljstyring av kommunen uthuler rollen som folkevalgt
17. Alt i alt trives jeg godt med arbeidet som folkevalgt

Forholdet til administrasjonen

18. Administrasjonen er flink til å fange opp politiske signaler fra de folkevalgte
19. Det er lett å skaffe seg innsyn i virksomheten nedover i administrasjonen i

kommunen

20. Administrasjonen er for passiv, de sitter for mye og venter på politiske initiativ
21. Det er klare ansvarslinjer i forholdet mellom politikk og administrasjon
22. Det er administrasjonen som setter agendaen for hvilke politiske saker som kommer til behandling.
23. De folkevalgtes styring med administrasjonens iverksetting av vedtak fungerer tilfredsstillende
24. Administrasjonen prøver for ofte å dytte sine egne meninger på de folkevalgte
25. Vi politikere får bare saker av overordnet karakter med lite reelt lokalpolitisk innhold.
26. Opprettelse av kommunale selskaper har gjort det lettere for oss folkevalgte å styre virksomheten i kommunen

Forholdet til lokalsamfunnet

27. I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med enkeltinnbyggere
28. I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med foreninger og lag
29. I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med næringsliv
30. I mitt arbeid som folkevalgt er jeg ukentlig i kontakt med media
31. Medienes dekning av de folkevalgtes arbeid er for ensidig negativ
32. Det er stor interesse for kommunepolitikken blant innbyggerne
33. Jeg opplever at velgerne har respekt for de folkevalgte
34. Folk flest er seg meget bevisst hvilke rettigheter de har overfor kommunen

Hvordan kommunen fungerer

35. Her i kommunen er det særinteresser som får gjennomslag, ikke innbyggernes fellesinteresser
36. Her i kommunen er det gode rutiner for å ta i mot innbyggernes forslag om forbedringer i kommunal virksomhet
37. Her i kommunen blir klager på tjenester behandlet på en saklig måte
38. Her i kommunen involverer kommunen innbyggerne i forsøk på å finne løsninger på lokale problemer
39. Her i kommunen tar de folkevalgte hensyn til innbyggernes synspunkter
40. De som har gode personlige forbindelser i kommunen, får lettere ivare tatt sine

interesser

41. Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne med om hvilke saker som diskuteres i Kommunepolitikken
42. Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hvilke rettigheter de har overfor kommunen
43. Kommunen gjør en god jobb med å informere innbyggerne om hva man får igjen for skattepengene
44. Jeg er godt fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på her i kommunen
45. Jeg er i det store og hele godt fornøyd med kommunens tjenestetilbud til innbyggerne