



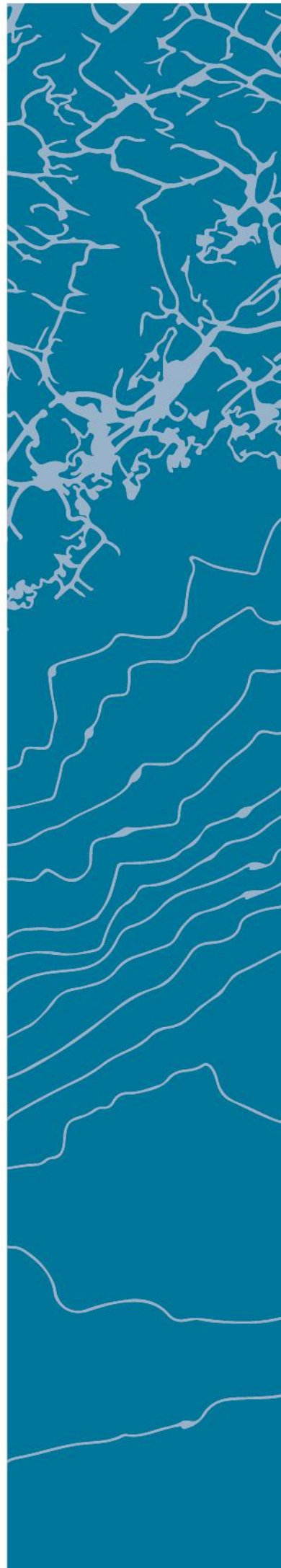
Kommunal ansatt og folkevalgt

- ansatt med politisk makt eller folkevalgt med administrativ makt?

AV
DAG HAUGLAND

VEILEDERE
Linda Hye og Morten Øgård

Universitetet i Agder, 2016
Studie i ledelse,
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag



Forord

Administrasjonens makt og rådmansveldet er begreper vi med jevne mellomrom hører i politiske organisasjoner i sammenheng med politiske beslutningsprosesser. Uttrykk for meninger om at for mye av makten eller maktmulighetene i lokal samfunnsstyring ligger på ikke-folkevalgte gjennom ikke-demokratiske prosesser. Selv om det ikke skulle være slik er det nok uttrykk for at noen folkevalgte i komplekse saker opplever følelse av å bli overstyrt av den administrative fagekspertise, og i generelle saker av rådmannens styringsmuligheter innenfor delegasjonsreglementets, i kanskje de sammes øyne romslige grenser.

Administrasjonens makt har derfor vært gjenstand for mange og store studier over lang tid. Det samme har det i de senere ti-år vært av studier på rådmannens styringsmuligheter, og politikeres følelse av avmakt i lokaldemokratiet. Så mye forskning har det vært på området, at når D. I. Jacobsen skrev sin doktorgradsavhandling, *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – Den lokale administrasjonens makt*, stilte han innledende kritiske spørsmål til eget valg av tema ved om dette var “*nok en dråpe i havet*” (Jacobsen, 2007 s. 2).

Jeg på min side ønsker med denne studie å sette fokus på mulighetene til dem som sitter i begge maktposisjonene. De som til daglig jobber i offentlig/ og helst kommunal sektor og som på “sin fritid” er lokal folkevalgt. De som eier både administrativ og politisk makt i samme organisasjon, *der den administrative makt kan legitimeres gjennom folkevalgtrollen*. Det er lite kjente studier av lignende vinkling på lokaldemokratiske maktmuligheter. Denne oppgave blir kun å “skrape i overflaten”, med mål om skape en interesse som fremover kan gi mer forskningsbasert kunnskap og kompetanse på området.

Denne masteroppgave markerer slutten på et spennende tre-årig studieprogram i ledelse, der jeg har valgt retning innenfor offentlig og kommunal forvaltning. Til å fullføre oppgaven har jeg fått god oppfølging av dyktige veiledere, Morten Øgård og Linda Hye, som gjennom kunnskap og erfaring har gitt nødvendige råd og dytt. Takker for det. Tidvis har vi sporet helt av med underholdende diskusjoner og vurderinger rundt landsdelens mange kommunesammenslåingsprosesser – som i denne omgang har vist seg å stort sett falle sammen.

Vil og rette en takk og en positiv oppmerksomhet til de av mine kollegaer i Agderkommunene som jeg har fått hjelp til å hente inn data til denne studie og spesielt takk til min arbeidsgiver, Evje og Hornnes kommune, for romsligheten jeg er blitt vist under gjennomføring.

Innhold

1	Innledning, tema og problemstillinger	6
1.1	Tema og problemstillinger	9
1.2	Oppgavens avgrensninger og strukturelle oppbygging	11
2	Teori.....	12
2.1	Politikk.....	12
2.1.1	Legitimitet	13
2.1.2	Representasjon	14
2.1.3	Politikerroller.....	14
2.2	Habilitet.....	17
2.3	Beslutninger/ beslutningsprosesser.....	19
2.3.1	Noen momenter som påvirker beslutningsatferd i organisasjoner	19
2.3.2	Fagekspertise/ organisasjonstilhørighet.....	21
2.4	Beslutningsteorier	23
2.4.1	Rasjonelle valg teorien	24
2.4.2	Public choice teorien	27
2.4.3	Ny institusjonell teori.....	31
2.5	Hypotese.....	34
3	Metode	36
3.1	Valg av metode	36
3.1.1	Kvalitativ metode	38
3.1.2	Kvantitativ metode	39
3.2	Design.....	40
3.3	Metodebeskrivelse for denne studies problemstillinger.....	40
3.3.1	Metode, problemstilling 1:.....	41
3.3.2	Metode, problemstilling 2:.....	46
4	Resultater.....	51
4.1	Innbyggernes yrkestilhørighet	51

4.2	Resultater, problemstilling 1:	54
4.2.1	Yrkestilhørighet i Aust-Agders kommunestyre	55
4.2.2	Representasjon av yrkestilhørighet i Aust-Agders kommunestyre	57
4.2.3	Yrkestilhørighet i Vest-Agders kommunestyre	60
4.2.4	Representasjon av yrkestilhørighet i Vest-Agders kommunestyre	62
4.3	Resultater, problemstilling 2:	65
4.3.1	Representasjon av yrkestilhørighet til utvalgsmedlemmer – Aust-Agder.....	66
4.3.2	Administrasjonsutvalgene i Aust-Agder	67
4.3.3	Oppvekst- og Helse- og sosialutvalgene i Aust-Agder	68
4.3.4	Representasjon av yrkestilhørighet til utvalgsmedlemmer – Vest-Agder.....	70
4.3.5	Administrasjonsutvalgene i Vest-Agder	71
4.3.6	Oppvekst- og Helse- og sosialutvalg i Vest-Agder	72
5	Drøfting	74
6	Avslutning.....	79
7	Referanser/ litteraturhenvising.....	82

1 Innledning, tema og problemstillinger

Det finnes ikke noen generell enighet om hvilken teori, eller hovedtrekk ved konkurrerende teorier, som er best egnet til å beskrive offentlig sektor som organisasjon. Heller ikke i sammenligning med forskjeller eller de mange likheter til private organisasjoner. Men på noen områder skiller det offentlige seg fundamentalt fra det private (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Rones & Røvik 2015 s.9). Forskjellen kommer spesielt til syne ved at de ofte er mangefunksjonelle, de skal kunne ivareta motstridende hensyn, de opererer ikke i det rene økonomiske markedet og de kan være i en lovbestemt/ selvbestemt monopolsituasjon. I tillegg, landets offentlig sektor er styrt og ledet av en overordnet folkevalgt politisk ledelse. En ledelse sammensatt av motstridende interesser.

I hver av landets kommuner er det kommunestyret (bystyret) som er det øverste ansvarlige kommunale organ. Her fattes beslutninger og avgjørelser på vegne av kommunen, så langt ikke annet følger av lov eller delegasjon (kommunelovens § 6). Å treffe beslutninger på vegne av kommunen, betyr det samme som å treffe bindende valg på vegne av alle kommunens innbyggere.

Kommunestyrets representanter er valgt inn i denne posisjonen, gjennom demokratiske valgprosesser. De er valgt av sine innbyggere til å representere dem. Posisjonen og makten representantene i det representative demokrati gis, er med det legitim. Det vil si at valgresultatet har gitt dem myndighet til å kunne prioritere, styre og bestemme innenfor gitte rammer for det lokale selvstyret, og på oppdrag fra og for sine med-innbyggere.

Styringsrepresentativitet blir med det et svært sentralt begrep i politiske organisasjoner. Og styringsrepresentativitet bør også være et like sentralt begrep for innbyggere å kjenne til. Hvilke interesser og hvilke grupper er det som har gjennomslagskraft i den offentlige politikken? Hvem er det som får sine saker satt på den politiske dagsorden, hvem har innflytelse på den politiske beslutningsprosess, hvem besitter disse maktfaktorene og til hvem faller de fordelaktig ut for?

Normalt assosieres styringsrepresentativitet av partitilhørighet og politiske ambisjoner uttrykt gjennom partiprogrammer og politiske ytringer. Men representativitet knyttes også til ikke-politiske forhold. Forhold som man mener har betydning for meningsdanning i politiske prosesser, ofte knyttet til politikerens person. Kjønn er et slikt eksempel. Bosted likeså. Det har sammenheng med at slike personlige forhold/ egenskaper kan prege politikerens (personlige) mening i visse beslutningssituasjoner, på tvers av partiprogrammer og politisk partitilhørighet. Det anses derfor som en styrke for demokratiet at slike ikke-politiske forhold er fordelt inn i politiske beslutningsorganer, slik at representativiteten gjenspeiler samfunnet.

Finnes det andre individer eller grupper av individer i lokalpolitikken som har slik “politisk utenforliggende” styringsrepresentativitet og som i visse situasjoner i tillegg kan få en større tyngde i styringsrepresentativiteten – enn det stemmen i seg selv skulle tilsi? Som for eksempel yrkestilhørighet.

Kommunene i Norge yter et bredt spekter av tjenester, til alle forskjellige brukergrupper, innenfor et mangfold av fag- og tjenesteområder hvorav flere på spesialistnivå. I tillegg har kommunene en stor rolle i overordnet lokal og regional samfunnsutvikling og samfunnsplanlegging. Både i nåtid og for frem i tid. Det krever mye av de som er satt til å lede og styre det hele. I slike sammenhenger vil det nok anses som en stor fordel, at enkelte av kommunestyrets medlemmer gjennom sin utdanning og sitt yrke kjenner til den daglige kommunale drift og til de tjenester og planer som kommunen skal yte til sin befolkning. Slik vil det være for offentlige- og spesielt kommunalt ansatte, som i sin fritid er kommunestyrepolitiker. Akkurat det er ingen uvanlig kombinasjon.

Etter kommunevalget i 2015 kunne avisen Dalane Tidene (Kvassheim, 2015, s. 10) meddele at 15 av de 31 kommunestyremedlemmer i Eigersund kommune er offentlig ansatte. Av de femten er åtte fra undervisningssektoren, herunder en rektor, seks lærere og en nyutdannet førskolelærer. 4 av lærerne er fra samme kommunale skole, inkludert rektoren som nå er ordfører.

Disse folkevalgte, som til daglig er kommunalt ansatt, kommer dermed i den særskilte situasjon at de som politiker blir øverste ansvarlige arbeidsgiver over seg selv, som ansatt!

Avisen Kommunal Rapport hadde etter det samme valget en artikkelserie de kalte politikerkolen. Formålet var politikeropplæring med fokus på sentrale utfordringer og muligheter som lokalpolitiker. Rolleforståelse og habilitet stod sentralt. Når lokalpolitikkerens rolle og ansvar som arbeidsgiver ble omhandlet, viste de til Meråker kommune (Holmquist, 2015, s.4) hvor nesten halvparten av kommunestyrerepresentantene omtales som *ansatt i kommunen*. Disse “nesten halvparten” skal i den kommende 4-års periode fatte mange vedtak og beslutninger som arbeidsgiver. Beslutninger som får direkte innflytelse på dem selv som ansatt. Kan det få betydning for de valg som fattes? Gir det de kommunalt ansatte i Meråker en styringsrepresentativitet utover den størrelse de ellers utgjør i lokalsamfunnet og vil denne tunge representasjonen prege de politiske beslutninger som tas?

Før hovedtariffoppgjøret våren 2016, sendte KS ut debattheftet – KS spør, om forespørsel til alle landets kommunestyre om sentrale problemstillinger og forslag til håndtering av disse. Kommunenes Sentralforbund (KS) er en arbeidsgiverorganisasjon som på vegne av de aller fleste av landets kommuner forhandler med arbeidstakerorganisasjonene om de store

arbeidsgiverpolitiske utfordringer. Herunder ansattes lønn, pensjon, arbeidstidsvilkår, permisjonsrettigheter med videre. I likhet med kommunene er KS styrt og ledet av folkevalgte lokalpolitikere. Med andre ord, de store overordnede linjene i kommunalt ansattes egne lønns-, pensjons- og daglige arbeidsvilkår fastsettes av et utvalg av landets kommunestyrepolitikere, basert på tilbakemeldinger fra kommunene selv.

I den sammenheng la rådmann i Vennesla kommune frem sak for formannskapet med faglige råd til håndtering av det høye sykefravær som er i kommunal sektor og til endringer i hovedtariffavtalen som i dag gir kommunalt og offentlig ansatte bedre sykelønnsordninger enn vanlig i arbeidslivet. Forslagene ville etter rådmannens vurdering redusere sykefravær og kommunens fremtidige kostnader forbundet med det. En aktuell problemstilling siden kommunesektoren har landets høyeste sektorielle sykefravær, og fordi offentlig ansatte faktisk har særskilt god sykelønnsordning. Da kunne man anta at et "bedriftsstyre" ville forvente at daglig leder legger frem forslag til kostnadsreducerende tiltak på goder som ikke synes å tjene sin hensikt (gode sykelønnsbetingelser - høyt sykefravær). I stedet kan avisen Fædrelandsvennen melde at rådmannen i Vennesla fikk kraftig refs og kritikk av politikerne for i det hele tatt å foreslå slike tiltak (Uleberg, 2016, s. 8).

Tilsvarende er det i Arendal over mange år kjørt flere forskjellige prosjekter for å få redusert deltidsstillinger, til fordel for mer heltid. En het problemstilling i kommune-Norge. Ingen har ført frem til varig ønsket virkning. Rådmannen foreslo nå å benytte seg av arbeidsgivers styringsrett og i større grad kreve at det jobbes oftere helg for på den måte å få flere heltidsstillinger i turnusyrkene. Tiltak godt innenfor avtalte arbeidstidsbestemmelser, som faktisk ville generere flere heltidsstilling. Administrasjonsstyrets representanter for de ansatte uttrykket at de ikke vil jobb mer helg, og fikk i følge avisa Agderposten støtte av administrasjonsstyrets politikere (Fløde, 2016, s. 9). Gruppelederen uttrykte forståelse – gjennom sin kone som er ansatt på ett av kommunens omsorgssentre. "*Jeg skjønner kona mi veldig godt jeg. Dette er ikke greit!*", sa den politiske arbeidsgiverrepresentant og vraket rådmannens forslag.

Kan slik adferd som nevnt over være et resultat av kommunestyrepolitikernes tette bånd til ansatte i kommunen eller også til seg selv som offentlig ansatt? Kan offentlig ansatte gjennom folkevalgtrollen benytte sin maktposisjon til å overstyre sin daglig administrative ledelse, for å unngå uønskede tiltak som direkte eller indirekte vil ramme dem selv som ansatt? Kan offentlig ansatte benytte folkevalgtrollen til å tildele seg selv som ansatt goder og skjerme seg selv fra byrder?

1.1 Tema og problemstillinger

For å kunne få til det må offentlig og spesielt kommunalt ansatte få plass i, eller tett på, politiske styrende organer.

I studier av beslutningssituasjoner legges det til grunn at mennesket/ gruppen av mennesker søker rasjonelle valg, i den grad forutsetningene ligger til rette for det. Rasjonelle i den mening at individet/ gruppen av individer ut fra en helhetsvurdering av situasjon, alternativer og konsekvens, beslutter det man anser som det beste valget. Men hva som påvirker, former eller hva som er avgjørende for den rasjonelle vurderingen er det ulik vinkling på. For hva som anses som beste alternativ eller hva som vurderes mest passende, er tett knyttet til individ og identitet. Identiteten til den enkelte beslutningstaker og til gruppen av beslutningstakere preger selve vurderingen i beslutningssituasjonen.

Identitetene kommunal ansatt og samtidig folkevalgt kan få betydning for denne gruppens vurderingsgrunnlag. Identiteten kan legge preg på visse politiske beslutningssituasjoner. Beslutninger som direkte eller indirekte berører deres egen arbeidsplass, arbeidssituasjon, profesjon og deres nære omgivelser (brukere). Høy representativitet kan derfor bli utslagsgivende for de vedtak kommunestyret eller andre formelle vedtakskompetente politiske utvalg fatter, på vegne av alle innbyggere. Gjerne på tvers av partitilhørighet, partiprogrammer og politiske erklærte holdninger.

Det er kjent at offentlige ansatte kan være overrepresentert i landets kommunestyre. Sammen med daglig leder er lærer den vanligste yrkestittel i kommunestyrene, etterfulgt av sykepleier (Holmquist, 2015, s.14). Men det er nok ikke representativt for kommune-Norge at opp mot halvparten av kommunestyrets medlemmer er offentlig ansatte eller ansatt i kommunen, slik som i Eigersund og Meråker. Det vil være forholdsvis store forskjeller mellom kommuner, og over valgperioder. Når det likevel oppstår slike tilfeller som i Eigersund og Meråker, gir det kommunalt ansatte sine egne interesser en styrings- og beslutningsrepresentativitet som går langt utover den representasjonen de ellers utgjør i lokalsamfunnet. Har det noe betydning? Kan det være med på å prege beslutningsgrunnlaget? Ikke bare deres egen beslutning, men også de øvrige kommunestyrerepresentantenes etter påvirkning og innflytelse gjennom politiske meningsdanningsprosesser. Kan det være med på å utfordre den politiske legitimitet som er så viktig i det norske lokaldemokrati?

Politikk dreier seg ikke bare om de store linjene, men også om det nære. Om enkelthendelser, enkeltpersoner og egne særinteresser. Det er høyst legitimt og det er viktige politisk roller.

Selv om muligheten for at administrativ makt bevisst eller ubevisst kan legitimeres gjennom politisk utøvelse, er det også stor mulighet for at uheldige sammenblandinger kan begrenses gjennom åpenhet og bevissthet rundt fenomenet.

Hensikten med denne studie er derfor ikke å begrense det politiske engasjement, og spesielt ikke i saker som står personlig nær politikeren. Det er i utgangspunktet et ærlig og viktig engasjement i lokaldemokratiet. Hensikten er mer å sette fokus på mulighetene for at administrativ makt kan legitimeres og utøves gjennom en politisk posisjon – og motsatt at politisk makt kan utøves som ansatt på egen arbeidsplass.

Det er gjennomført to store makt- og demokratiutredninger i Norge, sist i 1998 – 2003 (Makten og demokratiet, Østerud, Ø., Engelstad, F., & Selle, P., 2003). Hovedtema var det norske selvstyret og endringene i disse. Det er gjennomført flere andre studier relatert til maktrelasjoner i lokaldemokratiet som tar for seg forholdet mellom lokal og sentral politisk styring. Altså mellom stat og kommune. Men også relasjonen mellom lokalt politisk nivå og dens administrasjon har vært gjenstand for flere studier. Det samme har administrasjonens makt og politisk makt hatt hver for seg. Det virker dog ikke som om det er like stort omfang av studier som berører denne oppgavens tema;

Hvilke muligheter offentlig og spesielt kommunalt ansatte har til å utøve politisk makt når de samtidig er folkevalgt? Og motsatt;

Hvilke muligheter folkevalgte har til å utøve administrativ makt, når de også er offentlig og spesielt kommunalt ansatt?

Dette er en styringsrepresentativitet i det legitime demokrati som har fått ufortjent lite oppmerksomhet, gjennom denne vinklingen. Siden det for undertegnede er få kjente studier av dette fenomen som en kunne bygd videre på, må denne studie avgrenses til kun å ta de første spadestikk. Skape litt forståelse for og innsikt i potensialet for omfanget av det.

Hvem søker politisk beslutningsmakt? Er det i det hele tatt flere offentlige ansatte i kommunestyre og politiske utvalg i Agder, sammenlignet med yrkesrepresentativitet ellers i befolkningen? Hvis de er det, er det tilfeldig eller på andre lignende måter naturlig, eller er det kalkulert eller som følge av andre lignende beregnende årsaker?

1.2 Oppgavens avgrensninger og strukturelle oppbygging

I dette første kapittelet er det gjort forsøk på å gi en beskrivelse av bakgrunn for oppgaven. Hva som er tema og forskjellige problemstillinger knyttet til det, og kort om hvorfor disse er interessant å vite mer om.

I kapittel to tas opp mye interessant teori. Her gjøres først rede for hva politikk er, hvilke roller den folkevalgte kommunestyrepolitikeren inntar, hva som kjennetegner rollene og ikke minst hva som gjør at man kan endre rolleidentitet "fra sak til sak" utfra hvordan man personlig identifiserer seg med sakens innhold. Deretter skrives det en god del om hvordan mennesker som individ, eller i en gruppe av individer fatter beslutninger. Hva det er som driver oss, hva det er som påvirker oss til å til slutt ende opp med et valg? For det er det de folkevalgte skal, foreta valg på vegne av hele lokalsamfunnet. Avslutningsvis i kapittelet sorteres det litt på tema og teori i en rekkefølgetenking som ender i en hypotese som skal belyses gjennom to spørsmål (problemstillinger).

Kapittel gir en grov beskrivelse av samfunnsvitenskapelige metoder, problemstillinger man vil møte, hvilke hovedformer for innsamling av data man har og deres fordeler, ulemper og anvendelsesområde. Deretter redegjøres for metodedesign denne studie benytter seg av for på beste vis samle inn data, strukturere, analysere og presentere dem på.

I fjerde kapittel presenteres og kommenteres funnene av den empiri som er samlet inn om yrkestilhørigheten til de 728 kommunestyrepolitikere i Agder, og yrkestilhørigheten til de medlemmer som sitter i faste politiske utvalg som håndterer saker nært knyttet til offentlige ansattes ansettelsesforhold og til deres store tjenesteområder.

I kapittel 5 følges funnene opp og drøftes mot hypotesen med en avsluttende kommentar i kapittel 6 der en drister seg til å gå litt utenfor rammene av funn og hypotese.

Tabeller og diagrammer benytter farger for å være best mulig visuelt forklarende. Skal det tas utskrift, så må du ikke kjipe på fargeblekket!

Noen steder gjentar jeg meg selv. Forklarende tekster kan bli presentert gjentakende slik at lesere som tar snarveier med å bare lese utplukk, helst ikke unngår å lese det. Men, til den leseren som ikke er over gjennomsnittlig interessert oppfordres det til å ikke la seg friste til å gå direkte til kapittel 4, 5 og 6, men følge studiens tekstdel, struktur og teoretiske oppbygging. Den er ikke tilfeldig og vil forhåpentlig gi leseren mulighet til å se mangfoldet av interessante problemstillinger rundt dette tema: *Kommunal ansatt og folkevalgt.*

- *ansatt med politisk makt eller folkevalgt med administrativ makt?*

2 Teori

2.1 Politikk

Det er den sentrale statsmakt, som er "sentrum" i dagens Norske politiske system. Herfra tildeles og delegeres forskjellig type myndighet til andre forvaltningsnivåer, herunder kommunene. Kommunene tildeles administrativ myndighet som å gjennomføre lovpålagte oppgaver. Kommunene tildeles også en politisk beslutningsmyndighet. Den innebærer at man på lokalt nivå, gjennom politisk prosesser, i større eller mindre grad har frihet til å ta autonome avgjørelser om prioritering på fordeling av goder og tildeling av byrder innenfor sine kommunegrenser.

Det samlede offentlige styringssystemet i Norge består av tre typer forvaltningsorganer: *Stat*, *fylkeskommune* og *kommune*. I boken Stats- og kommunalkunnskap (2005) skriver Nina Sandberg at de også utgjør tre geografiske forvaltningsnivåer, henholdsvis det nasjonale, det regionale og det lokale. Alle tre nivåer styres og ledes av folkevalgte politikere, det representative demokrati.

Disse samlet utgjør offentlige sektor som igjen inneholder et mangfold av formelle organisasjoner. Departementer, direktorater, tilsyn, domstoler, fylkeskommuner, kommunale forvaltningsorganer, med mange fler. De kan skille seg sterkt fra hverandre på mange vis, men deler visse kjennetegn som formelle offentlige organisasjoner. De er alle politisk ledet selv om det kan være varierende organisert. En naturlig antakelse er da at det er en viktig sammenheng mellom politisk organisering og innhold og utkom i den offentlige politikk. Hvordan formes politiske tiltak og virkemidler og hvilke konsekvenser får de for innbyggere?

Staten, som det øverste forvaltningsorgan, desentraliserer politiske beslutningsmyndigheter til kommunalt nivå slik at de kan fordele goder og byrder etter avgjørelser som gjenspeiler de lokale behov og forhold; Det lokale selvstyre. Sandberg viser til Fevolden, Hagen og Sørensen (2001) om kommunen som lokalt forvaltningsnivå har tre bestemte kjennetegn:

- Den har ansvar for et geografisk avgrenset område innenfor nasjonalstatens grenser
- Den har ansvar for løsningen av en eller flere offentlige oppgaver
- Den styres av lokalbefolkningen gjennom direkte demokrati, eller ved valg av representanter til en forsamling.

Ved at staten desentraliserer politiske beslutningsmyndighet til den enkelte kommune, medfølger det også en forventning fra Staten at ansvaret ivaretas av de lokalt folkevalgte, og at løsningene, utførelsen og prioriteringseffektiviteten gjenspeiler de lokale forhold.

Politikk er et omfattende begrep. Det benyttes ofte og i mange forskjellige sammenhenger. Det er ikke en forent enighet om en presis definisjon på begrepet, men flere varianter av ulike tolkninger (Sandberg, 2005). De fleste tolkninger retter seg mot at politikk oppstår i en relasjon mellom mennesker. At det er av samfunnsmessig karakter og retter seg mot samkvemmet mellom menneskene i det (Wyller, 1970). Sandberg begrenser det med at all samhandling ikke er politikk, selv om det kan ha et vidt begrep. Hun viser til Robert Dahl som finner politikk over alt der noen påvirker andre og at politiske systemer er et vedvarende mønster av menneskelige relasjoner som involverer en betydelig grad av makt, styring eller autoriteter. Disse systemene kan autoritativt fordele ressurser i samfunnet. Fordele goder, og tildele byrder.

Med autoritativt menes at det er en form for legitimitet i beslutningene ved at befolkningen aksepterer det (Easton 1965). Da må beslutningstakerne treffe valg. Hvis alternative goder og byrder skal fordeles, må de også verdi-settes for å kunne prioriteres i beslutningene. I disse prioriteringsprosesser oppstår forsøk på å utøve påvirkning (politiske meningsdanningsprosesser). Påvirkning som kan skape et utfall, slik påvirkningsagenten ønsker. Sandberg viser også til Statsviteren Øyvind Østerud som sier at politikk er beslutningsprosesser. En sammenhengende serie av initiativer, krav, standpunkter, prioriteringer, vurderinger, midlertidige avgjørelser, reaksjoner og ettervirkninger.

Oppsummert, *Politikk er samfunnsstyring*. Med samfunnsstyring menes ikke at det bare foregår politikk i organiserte former kun mellom politikere. Det kan like gjerne være individuelle handlinger, eller i regi/ samarbeid med innbyggere, organisasjoner, grupper eller andre korporative kanaler som søker å påvirke beslutningsprosessene til sin fordel.

2.1.1 Legitimitet

Valg av representanter til et kommunestyre, det representative demokratiet, er grunnleggende i vår lokalpolitikk. Kommunestyrets medlemmer gis etter valg en legitimitet til å treffe forskjellig type vedtak på vegne av alle kommunens innbyggere. Politiske ledere i offentlige organisasjoner er ansvarlig ovenfor sine innbyggere og det fordrer åpenhet, innsyn, likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet. I KS sitt folkevalgtprogram, Tillit (2015, s.8), skriver KS styreleder Gunn Marit Helgesen og Adm. direktør Lasse Hansen at;

“Gjennom det å være folkevalgt har du fått lokalsamfunnets tillit til å ivareta deres interesser på en åpen og etisk god måte. Tillit mellom lokalsamfunnet og dere som folkevalgte er en grunnleggende forutsetning i vårt demokrati”.

Åpenhet, tillit og etikk er i følge kommunens øverste organ KS, grunnleggende for demokratiet og kan være det “legitime båndet” mellom velger og folkevalgt.

2.1.2 Representasjon

I det representative lokaldemokrati vil det alltid være knyttet forventning og spenning til den politiske deltakelse. I følge Audun Offerdal og Hans-Erik Ringkjøb (Offerdal & Bukve, 2002. Den nye kommunen, kap 4) gjelder det spesielt spørsmål om hvem lokalpolitikeren deltar til fordel for. Hvem representerer den enkelte politiker?

Det er en naturlig interesse ettersom det jo i et lokalt representativt demokrati er forholdsvis få personer som tildeles relativt mye makt og innflytelse, over og på vegne av *alle* innbyggere. Pr. 1. januar 2016 var det 298.486 innbyggere i Agder (SSB, Innbyggertallsutvikling 2013 – 16). 728 av dem er faste kommunestyrerepresentanter. Det er 0,24 % av folketallet. Idealet til det representative lokal-demokrati må jo være at disse i stor gjenspeiler identiteten til befolkningen ellers (alder, kjønn, etnisitet, legning, utdannelses- og yrkesbakgrunn, etc, i tillegg til det meningsbærende).

Offerdal og Ringkjøb knytter den politiske adferd, med tanke på hvilke omsyn som legges til grunn for deres handlinger og hvilke oppgaver politikeren vil se på som sentrale, til *rollen* den enkelte politiker tar! Det samme gjelder til hvem de kjemper og engasjerer seg til fordel for; egne interesser – eller fellesskapets. I så fall er den politikerrollen/ identiteten den enkelte politiker inntar og sammensetningen av den i et kommunestyre, svært interessant med tanke på de valgte politiske beslutninger og på hvem og hva de faller til fordel for (representasjon).

Det er lett å forstå denne interessen om hvordan representasjonen er fordelt. Ikke bare mandatfordelingen ut på politiske partier, men på frekvensen av identitetsmangfoldet som er samlet i det folkevalgte organ.

2.1.3 Politikerroller

Hvilke roller er det naturlig å knytte politisk adferd til?

I likhet med begrepet politikk, er det ikke noe entydig eller enhetlig inndeling i begrepet politikerrolle. Det er naturlig, ettersom det å utøve politikk og det å være politiker ikke er noe statisk. Det er levende. Rollen den enkelte politiker inntar må antas å formes av den enkelte politikers egenart og identitet, av påvirkning fra omgivelsene, av hvilket politisk nivå man befinner seg på og av innholdet i hver enkelt sak som håndteres.

Selv i mangel av klare definerte rolledefinisjoner er det i praktisk utøvelse av politikk likevel visse dimensjoner som synes å gå igjen i de fleste utredninger om temaet ((Offerdal og Ringkjøb i Offerdal & Bukve, 2002) og Bukve, 2012, s. 213). Disse dimensjonene skisserer distinkte politiske egenskaper som gjør at politisk adferd forsøkes innplassert i roller. En vanlig dimensjon å trekke frem er skillet mellom;

På den ene side, politikere som er mest interessert i *det nære*. De konkrete og dagsaktuelle saker. Gjerne knyttet til enkeltpersoner og enkeltsaker (ombuds- og representasjonsrollene) og på den andre side, helskapsorienterte politikere som er mest opptatt av de *store linjene* i politikken. Herunder strategi, langsiktig styring etter mål og politiske prinsipper (administrasjons- og styringsrollene). Distinksjonen i denne dimensjonen skildrer spenningen i mellom politikeren som: *formidler* av meninger, synspunkter og interesser, og som; *pådriver* til å danne og forme meninger, synspunkter, interesse og se enkeltsaker inn i større sammenheng.

Bukve viser også til en andre dimensjon som påvirker politikerens adferd, og som står i et distinkt forhold til hverandre. Her går skillet mellom de politikere som på den ene side; håndterer politikk som konkurranse mellom ulike interesser, ideologier og verdier (partipolitikeren), og på den andre side de som ser politikk som et redskap til å finne felles samlende løsninger (integratoren). Ulike egenskaper som begge skal danne politisk grunnlag for felles handling. Dette viser politikken som spenningsfylt motsetninger og et politisk nivå må derfor inneholde forskjellige roller.

Den enkelte lokalpolitiker innehar ikke en rolle i "rein form", men har grader av flere, hvor en gjerne dominerer. Bukve skildrer det som et blandingsforhold der situasjonen (identiteten) avgjør hvilke type egenskap som kommer til uttrykk. Det betyr at en dominerende adferd kan tynnes ut eller utviskes helt, avhengig av sakens innhold og/ eller situasjonens kontekst.

Alle politikere har representasjonsroller. Politikere skal representere partier, innbyggere, grupper, andres interesser, særinteresser og egne interesser og verdier.

Kenneth Newton (Offerdal & Bukve, 2002 s. 78) trekker frem representasjonsstil som en dimensjon på den enkeltes politisk adferd. Ser politikeren på seg selv som tillitsvalgt, som delegat, eller som det han kalte politico. Den tillitsvalgte føler seg bundet av meninger og uttalelser fra velgere, enkeltpersoner og grupper når valg skal tas, mens delegaten vil på fritt og selvstendig grunnlag ta egne standpunkt og stå for sine meninger i lignende saker. Politico har ikke noe prinsipielt standpunkt til dette, men lar situasjonen avgjøre valget. På bakgrunn av det deler Newton politikerne inn i 5 hovedtyper (Offerdals inndeling i parentes):

- Parochial: Delegat og opptatt av enkeltsaker (ombud)
- The peoples agent: Tillitsmann og opptatt av enkeltsaker (talsmann for grupper, sektorer og organiserte)
- Policy spokesman: Delegat og opptatt av generelle saker
- Policy advocates: Tillitsmann og opptatt av generelle saker (målformulator)
- Policy broker; Politico som interesserer seg for det generelle (generalistpolitikeren)

KS på sin side definerer 4 roller som sentrale innenfor det folkevalgte lederskap.

Representasjonsrollen, styringsrollen, lederrollen og arbeidsgiverrollen, (Tillit, 2015, s.31). I alle roller utøves lederskap der de folkevalgte fatter beslutninger på vegne av innbyggerne. Men graden av representasjon og hvem den rettes mot varierer i rollene. KS benytter en generell inndeling i stor grad rettet mot politiske ansvars- og arbeidsoppgaver knyttet opp mot det å være politisk representant for innbyggere, drive politisk lederskap og samfunnsutvikling, og samtidig være øverste ansvarlig arbeidsgiverorgan for en kompleks organisasjon som det en kommune er. Alle rollene er et politisk ansvar.

Det er lett å kjenne igjen de forskjellige skildringene av politikerrollene over gitt av Bukve og Newton, sammenlignet med KS sin. KS legger i tillegg vekt på å tydeliggjøre kommunestyrepolitikerenes **arbeidsgiverrolle**. Arbeidsgiverrollen skiller seg fra de øvrige politikerroller. I politikerrollene drives politikk, i arbeidsgiverrollen drives forvaltning. Det er vesentlige forskjeller. Arbeidsgiverrollen KS vektlegger nevnes i liten grad av de øvriges klassifisering av politikeren. Det kommer nok av at det i større grad er en administrativ rolle som følger med vervet, mer enn en politisk rolle som følger av valget!

Men i denne oppgavesammenheng er det likevel ikke en uvesentlig rolle. Fordi den til daglig offentlig ansatte som også har fått et folkevalgt politisk verv kan komme i den situasjon at de blir øverste arbeidsgiveransvarlig for seg selv. Utforming av arbeidsgiverpolitikk, herunder lønn-, pensjon, arbeidstid, bemanningsnormer og andre tariffestede ordninger er til slutt et politisk ansvar.

Kan den dominerende politikerrollen til offentlig ansatte politikere endres eller påvirkes av deres identitet som ansatt, når det er oppe til behandling saker som på et vis er relatert til dem selv, til profesjonen, til sektoren eller lignende?

Kan eksempelvis en mål- og rammestyrte helhetstenkende politiker endre adferd dersom han/hun kommer i en politisk beslutningssituasjon som i siste instans vil kunne påvirke egne betingelser som ansatt?

2.2 Habilitet

Som nevnt i innledningen vedrørende KS sitt opplæringsprogram for folkevalgte, Tillit, fremheves det at kommunesektoren skal være tillitsskapende og driftes etter høy etisk standard. Med det siktes til at folkevalgte og ansatte i kommunene i alle sine avgjørelser og handlinger skal ta hensyn til normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet. Verdier som åpenhet, rolleklarhet og etisk bevissthet står derfor helt sentralt for å kunne legge til rette for at innbyggere skal kunne oppnå tillit til kommunen. Reglene om inhabilitet etter forvaltningsloven og kommuneloven skal være en bidragsyter til at beslutningsprosesser og forvaltningsvedtak treffes på objektive grunnlag - uten påvirkning av utenforliggende hensyn.

Hensikten med dette avsnitt er absolutt ikke å vurdere eller så tvil om folkevalgtes habilitet i saker som ligger nær opp til dem selv som ansatt i kommunen. Folkevalgte skal ha stort rom for å mene noe og stemme over noe uten at man skal så tvil om habiliteten. Politikk dreier seg jo i aller høyeste grad om egeninteresser, særinteresser, fellesinteresser med videre. Men det er viktig for oppgaven å gi en grov skisse på hva som i offentlig forvaltning kan føre til inhabilitet. Lovens regler for inhabilitet er for så vidt tydelige, men å vurdere habiliteten kan i mange tilfeller være svært avansert juss. Og det vil vurderes forskjellig mellom politisk nivå og forvaltningsnivå. Den type vurderinger overlates til den type kompetanse. Her beskrives kun de "grove linjer" (Kilde: Kommunal og regionaldepartementet, veileder om habilitet i kommuner og fylkeskommuner, 2009).

Når inhabilitet inntreffer gjelder de etter forvaltningsloven likt for både ansatte og folkevalgte. Men på grunn av forskjellige roller, kan den i en ellers lik situasjon inntre for saksbehandler, men ikke for en politiker. Automatisk inhabilitet etter forvaltningsloven inntreffer når visse situasjoner foreligger, slik som de er skissert i forvaltningslovens § 6. første ledd.

Eksempelvis som når den ansatte eller den folkevalgte selv er part i sak, eller er i slekt- eller svogerskap i opp- eller nedadstigende linje eller i sidelinje så nært som søsken.

Dette er forhold som er forholdsvis enkle å vurdere. Mer utfordrende blir det etter andre ledd som kan gjøre en inhabil dersom det "*.. foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet*". Her er altså ingen konkrete regler å forholde seg til, men habiliteten vurderes skjønnsmessig etter om tilknytningsforholdet til saken er av slik karakter at den kan innebære en "*særlig fordel eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til*".

Det er ikke noe galt i å være inhabil. Reglene for vurdering av habilitet er heller ikke ment å utestenge noen fra å kunne delta i saksforberedelser, prosess og vedtak. Det er først når det foreligger særegne personlige relasjoner til sak som er så nær vedkommende, og eller at utfallet av sak kan medføre vesentlig fordel eller ulempe for ham selv eller de samme nære, i en slik grad at de kan saklig vurderes egnet til å svekke tilliten til vedkommendes objektiv vurderingsevne, at inhabiliteten inntreffer.

Kommunelovens inhabilitetsregler tar inn over seg de særskilte forhold folkevalgte opererer i. De er valgt av folket og gjennom stemmesedler gitt tillit av sine innbyggere til å fatte beslutninger på deres vegne. Folkevalgte har også etter kommuneloven en plikt til å møte, og en plikt til å avgi stemme. Kommuneloven legger derfor til rette for at de folkevalgte i størst mulig grad skal kunne delta i beslutningsprosessen og avgi stemme når vedtak/ avgjørelse fattes. Men møte-/ stemmeplikten er ikke absolutt. Når inhabilitet inntreffer skal politikeren fratre fra behandling av sak og vedtak i den.

Hvordan arter det seg for kommunalt ansatt folkevalgte?

Rådmann og rådmanns øverste ledere kan av habilitetshensyn ikke samtidig sitte i et kommunestyre. Det er de avskåret fra. Men andre ansatte, og ledere under toppledelsen kan. En folkevalgt kan heller ikke politisk behandle en sak hun selv har vært involvert i som ansatt. Dette er kjente forhold og kommuneloven sier at et medlem av et folkevalgt organ alltid skal anses inhabil dersom vedkommende i egenskap av å være ansatt i kommunen *“har medvirket ved tilretteleggelse av grunnlaget for avgjørelse i en sak (inkl. tidligere avgjørelse i samme sak)”*. Det er en rollekombinasjon som medfører automatisk inhabilitet. Her går kommuneloven lengre enn forvaltningsloven. Hensikten er at det selvsagt kan svekke tilliten til forvaltningen om de ikke bare skal utrede, men også vedta sin egen utredning. Men en annen mer interessant årsak, sett i denne oppgavesammenheng, er å forhindre at det politiske organ skal overprøve sin egen eller sin overordnedes tilretteleggelse av sak, i egenskap av å være administrativt ansatt.

Grensegangen her imidlertid ikke spesielt streng. Man skal som ansatt ha reelt medvirket ved tilretteleggelse av sak. Har man ikke det, må det foreligge andre særegne forhold for inhabilitet om det skal inntre (jf forvaltningslovens § 6 andre ledd.).

Hvilke muligheter har da ikke kommunalt ansatte i sin rolle som folkevalgt til å delta i politiske saksutredninger, meningsdanningsprosesser og beslutningsprosesser før det er åpenbart at det vurderes som å foreligge *andre særegne forhold som kan innebære særlig fordel eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær tilknytning til?*

2.3 Beslutninger/ beslutningsprosesser

Beslutninger fattes over alt, hele tiden. Fra små og ubetydelige valg, til store overordnede og konsekvensfulle. I organisasjoner er det også slik. Samtlige ansatte i en offentlig organisasjon tar daglige valg i deres arbeid. Men alle har ikke myndighet til å delta i prosesser eller fatte beslutninger på alle områder og nivåer.

I kommuner ligger beslutningsansvaret på kommunestyrenivå. Noen kan bare tas der, mens de fleste kan videre-delegeres andre politiske utvalg, eller administrasjonssjef, som igjen kan gi myndighet videre ned og ut i organisasjonen. Her utøves de formelt først og fremst i tråd med organisasjonens formelle strukturer og individets arbeidsavtaler og ansvarsoppgaver.

Beslutninger kan defineres som valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer konsekvenser og en forpliktelse til handling (Jacobsen & Torsvik, 2013, s. 308). Og som nevnt over, Statsviteren Øyvind Østerud sier at; politikk er beslutningsprosesser. En sammenhengende serie av initiativer, krav, standpunkter, prioriteringer, vurderinger, midlertidige avgjørelser, reaksjoner og ettervirkninger, der selve beslutningen er det endelige utfallet av prosessen.

2.3.1. Noen momenter som påvirker beslutningsatferd i organisasjoner

Beslutningene som tas er sterkt påvirket av den organisatoriske sammenheng den tas i. Den formelle organisasjon er bevisst konstruert. Den har en vedtatt beslutnings- og maktstruktur hvor det settes mål, strategier og visjoner. Disse blir gjenstand for signaler ut i organisasjonen og er med å forme den uformelle institusjonelle struktur - kultur.

Mål, strategi, struktur, kultur og maktforhold i organisasjonen vil i stor grad forme utfallet av beslutningsprosessen (Jacobsen & Torsvik, 2013, s. 307). Hva som settes på dagsorden, hva skal det fattes beslutning om, hvilke informasjon og alternativer som løftes frem, hvilken informasjon som utelates eller ses på som mindre viktig og ikke minst hvem det er som deltar i prosessen og i beslutningsøyeblikket, det former den endelige beslutningens innhold.

I tillegg til organisatoriske forhold er personlige forhold til beslutningstaker vesentlig for beslutningsutkommet. Vedkommende sin identitet, kompetanse, personlighet, behov for trygghet, suksess med videre, preger egen beslutningsatferd. Når egne ansatte får høy direkte eller indirekte representativitet i øverste styrende arbeidsgiverorgan er det naturlig å anta organets beslutningsprosess vil preges av det.

Spesielt også fordi; ikke bare påvirkes beslutningsadferd av organisasjonens formelle og uformelle strukturer. Beslutningsatferd danner selv de formelle og uformelle strukturer.

Beslutninger som fattes kan endre på mål, visjoner og strategier. De kan også endre struktur, maktfordeling og beslutningsmyndighet. Disse igjen sender ut signaler som medvirker til utforming av kulturer ute i organisasjonen. Med høy styringsrepresentativitet og med høy grad av innflytelse kan kommunalt ansatte selv, som deltaker i øverste styrende organ (kommunestyret), forme den organisasjonen de jobber i. Både formelt og uformelt. De kan påvirke hvem som skal beslutte hva, hvem som skal være med i prosesser, hvordan den formelle organisasjonen struktureres, de kan endre på mål, strategier, visjoner og maktforhold. Dette er spesielt, fordi det er en posisjon kommunestyrerepresentanter med annen yrkestilhørighet ikke har i forhold til sine arbeidsplasser, selv om de også skulle være sterkt representert. Det er også en posisjon som generelt er fraværende i private organisasjoner, der styringsrepresentativiteten for egne ansatte er langt mindre til fraværende, og der det styrende organ er konsensus orientert i motsetning til interessekonfliktorientert som den politiske organisasjon er. Det er også spesielt at denne makten følger med folkevalgtrollen – uten at det trenger å være tilsiktet fra velgerens side.

Det er også en annen faktor som er vesentlig for beslutningsprosess og beslutningsutfall i politiske komplekse organisasjoner, som kommuner er. *Kompetanse og informasjon*. Når en person gis en stilling/ posisjon i en formell organisasjon, gis vedkommende også et arbeids- og ansvarsområde. Der følger det med rammer og begrensninger for hva som skal gjøres og hvordan det skal løses. Vedkommende er plassert i posisjonen utfra krav og forventninger til innehaverens kompetanse og egnethet. I kommuner er det vesentlig siden kommunene i Norge yter et bredt spekter av tjenester, til mange forskjellige brukergrupper, innenfor et mangfold av fag- og tjenesteområder hvorav flere på spesialistnivå. Stillinger og posisjoner i den utøvende del av den kommunale virksomhet krever kompetanse fra fag- til spesialistnivå, i tillegg til erfaring og personlig egnethet.

Det stilles ingen slike krav til det representative politiske nivå. Selv om det er her den øverste beslutningsmyndighet ligger. Her gjennomføres det beslutningsprosesser og det fattes vedtak på områder som den enkelte politiker kan ha, men ikke trenger å ha særlig avansert kompetanse om. Det medfører at mellom daglig ledelse (administrasjon/ forvaltning) og politisk ledelse kan det oppstå fra små til formidable kompetansegap. Administrasjonens ideal blir da å legge til rette for at på tross av manglende/ sprikende kompetanse og begrenset med informasjon i det politiske miljø, så er prosess og alternativer utredet og lagt frem på en slik måte at det beste valg kan fattes. Valg basert på full rasjonalitet.

Men det er mange skjær i sjøen som gjør det til en vanskelig oppgave. Administrasjonen er sjeldent eller aldri i stand til å tilby en prosess basert på full rasjonalitet. Det følger naturlig av mangel på tid, ressurser, egen kompetanse, med mer. Selv med den grundigste utredning vil det foreligge grader av kompetansesvikt i den politiske vedtaksmyndigheten. Politisk nivå er i

tillegg fylt av interessemotsetninger og vil bevisst eller ubevisst perseptuere en saksutredning motsetningsfylt. De styrer ikke mot konsensus mål, strategi og visjon heller ikke innad i partigrupper. Og et politisk styre, i motsetning til et bedriftsstyre, er heller ikke sammensatt strategisk etter et formål om å styre organisasjonen helhetlig etter forenelige mål og visjoner.

Informasjon og kompetanse er generelt en maktfaktor. Med den informasjonsskjevhet og det kompetansegap som kan forekomme på politiske nivå gjør det dem til større maktfaktor enn det ellers er naturlig å være. Både i relasjonen mellom administrasjon og politiker, men også innad i det politiske miljø. At kommunestyret preges av diskusjon, debatt, konflikt og interessemotsetninger forsterker det ytterligere som en maktfaktor til fordel for den som har et informasjons- og kompetansefortrinn. Kommunalt ansatte folkevalgte har det kompetanse- og informasjonsfortrinn som gir dem en spesiell maktdimensjon og en ekstra legitimitet i situasjoner innenfor deres eget profesjonsområde.

2.3.2. Fagekspertise/ organisasjonstilhørighet

Som nevnt over er informasjon, kunnskap og kompetanse betydelige maktfaktorer i en organisasjons vedtaksprosesser. Til å sette dagsorden og til meningsdanning underveis i beslutningsprosessen. I politiske organisasjoner som en kommune, kan disse faktorene få særskilt stor betydning.

- politikeren befinner seg alltid i dilettantens rolle vis-à-vis fagmannen, i følge Max Weber.

Et politisk styre drives av konflikt, uenighet og interessemotsetninger der medlemmene er valgt av folket på bakgrunn av deres uttrykte interesser, meninger og holdninger. Det gir rom for større grad av "politisk aktivitet", i motsetning til et bedriftsstyre i en privat bedrift der styremedlem fortrinnsvis vil være tildelt posisjonen ut fra lojalitet til bedriften/ eier og etter kompetanse til forretningsdrift (økonomisk og teknisk) etter et klart felles uttrykt mål.

Uansett sak, har fageksperten et stort maktmiddel i informasjon og kunnskap. Som administrativt ansatt skal denne i det ideelle byråkrati benyttes til å opplyse politikerne på en slik måte at de blir i stand til å vurdere rasjonelt blant alternativer og treffe riktige beslutninger, ut fra deres selvstendige politiske ståsted.

Som politiker med fagekspertise vil denne kunne benyttes til å danne, forme og overbevise meninger hos andre politikere og innbyggere, i meningsdanningsprosesser. Med mål om å ha skaffet seg selv/ sitt parti/ sine velgere innflytelse når vedtak skal stemmes over.

Et særtrekk ved offentlige organisasjoner ser ut til å være en stadig sterkere grad av profesjonalisering (Jacobsen, 1997, s. 64). Offentlige ansatte og spesielt kommunalt ansatte som er folkevalgte har et utgangspunkt med et politisk fortinn i saker der de er, i mer eller mindre grad, fageksperter. Det gir det politiske nivå mange fortrinn å ha kunnskapsrike enkeltpolitikere. Men, det gir også styringsutfordringer. Studier viser at utdannings- og profesjonsbakgrunn er en viktigere variabel for meningsdannelse enn politisk, økonomisk, sosial og geografisk bakgrunn (Torgersen 1994 i Jacobsen, 1997, s. 117). Og det kommer også til uttrykk i beslutningsprosesser. Fageksperter samles ofte konsentrert i en kommunal organisasjon. Som lærere i skole, sykepleiere i pleie og omsorgssektoren og ingeniører i forvaltningsavdelingen. Fagekspertise og organisasjonsutforming henger tett sammen, og studier viser også at ansatte fremmer synspunkter fra egen organisasjon (som igjen er preget av profesjonsbakgrunn).

Det medfører at dersom administrasjonen/ fagpersonen fremmer synspunkter som aktivt påvirker politikken, representeres det gjerne gjennom egne profesjonsinteresser!

Hvilken tyngde har vel ikke en pedagogisk leder i politiske meningsdanningsprosesser om nødvendigheten for at barnehagebarn ivaretas gjennom en robust bemanningsnorm?

De ansatte og politikere har forskjellige roller i organisasjonen. Den profesjonelle i å utøve et individuelt ansvar innenfor sitt spesialiserte fag med ønske om å tilby de beste tjenester. Politikeren (og øverste administrative ledelse) må i større grad ta hensyn til prioriteringer innenfor knappe rammer – på tvers av mange profesjoner. I den konflikten ligger at den profesjonelle vil kunne forsøke å benytte sin overlegne kunnskap til å påvirke beslutninger om økt andel av felles ressurser (Jacobsen, 1997, s. 66) for å gi seg selv “slakk” i arbeidshverdagen.

Det er absolutt legitimt for en ansatt å ha spesielle interesser og meninger formet av sin profesjon og ha egne politiske meninger rundt det. Men det er ikke legitimt i en politisk organisasjon at ansatte som forbereder saker for politisk nivå benytter sin posisjon til å aktivt forme politiske meninger og på den måte la sin egen private stemme telle mer enn andres. I det ideelle byråkrati forventes det derfor at administrator skiller rollen som ansatt med rollen som politisk tenkende privatperson. Men, i de tilfeller der politikeren til daglig også er ansatt, hvor ofte er det fokus på å skilles mellom rollen “valgt av folket, med arbeidsgiveransvar” – og rollen som ansatt? Kan ansatte ved hjelp av sin rolle som folkevalgt få en politisk legitimitet for sin egen profesjonskamp på arbeidstedet?

Som nevnt over er det en mulighet for at profesjonsgruppene identifiserer seg sterkere med sin utdanningsgruppe, enn med organisasjonen. Det kan gi administrative styringsproblemer i de saker der øverste administrative ledelse ikke opererer i tråd med profesjonsgruppens

interesse. Dersom profesjonen er representert med en eller flere ansatte i kommunestyret, kan den politiske rollen også benyttes til å overstyre sin daglige administrative ledelse.

Det er ikke bare kompetansen som gir de profesjonell autoritet inn i politiske debatter som er vanskelig for andre politikere å utfordre. De støttes gjerne opp av institusjoner, av fagforening og ikke minst av egne klientgrupper som kan gjøre det vanskelig for andre å "overkjøre". Når det er flere fra samme profesjonsområde, eller det er generelle saker som berører flere som offentlige ansatte, står de særskilt sterkt dersom det er deres identitet som ansatt som preger den politiske beslutningssituasjon. Øverste daglige administrative ledelse kan informere og saklig argumentere i utredning, men er avskåret fra å delta i den politiske meningsdanning. Gir det offentlig ansatte folkevalgte en særskilt maktposisjon?

2.4 Beslutningsteorier

I forskjellige beslutningsteorier står det sentralt tanken om at individet (mennesket) alltid forsøker å handle rasjonelt. Det vil si fornuftig utfra den informasjon og de handlingsalternativer som foreligger og basert på individets forståelse av dem. Men hva som påvirker individet eller grupper av individer i organisasjoner til å vurdere hva som er den beste konsekvensen og for hvem, det har sine motpoler.

For enhver organisasjon er det vel ønskelig at medlemmet, stilt ovenfor valgalternativer, stiller seg spørsmålet; Hvilket alternativ er det *beste for organisasjonen?* (Jacobsen & Torsvik, 2013, s. 316). Ut fra det kan man, sett fra et innbyggerperspektiv, trekke at idealet for beslutningsatferd i kommunestyre vil være at den enkelte politiske representant, stilt ovenfor valgalternativer, stiller seg spørsmålet; Hvilket alternativ er det *beste for innbyggerne/ kommunen?* Er det slik?

De anerkjente Rational- / Public choice teoriene og Ny institusjonell teorien beskriver individets drivkraft i beslutningsprosesser og beslutningssituasjoner, og de er motpoler i så måte. De to førstnevnte ser i stor grad på optimal *egennytte* som individets eneste mål for enhver beslutning, den sistnevnte lar individet sette *omgivelsenes nytte* i fokus for vurdering av hva som er det beste valg. Teoriene anses for å være nyttige i denne oppgave for å sette fokus på hva det er ved individet/ grupper av individer som påvirker dem i visse beslutningssituasjoner og hva som fører dem til maktposisjoner. Det er teorier som er rettet mot enkeltindivid, men også spesielt mot individet i organisasjoner og deres forhold til de nære omgivelser. Ved at de på en måte er motpoler i forståelse av hva som avgjørende påvirker individets beslutningsadferd i organisasjoner, gir de en verdifull dimensjon for bredde og variasjon inn i diskusjonsgrunnlaget med mulighet for flersidig tenking.

2.4.1 Rasjonelle valg teorien

I tradisjonell økonomisk tenking (Opstad, 2006, s.249), og sentral i klassisk beslutningsteori (Jacobsen & Torsvik, 2013, s. 310) står den rasjonelle idealmodellen "the Economic man".

Den baseres på en ide om at mennesket ut fra visse forutsetninger kan handle perfekt rasjonelt (fornuftig). At individet alltid aktivt søker etter å handle rasjonelt, med optimal egennyttverdi i alle valg som tas.

Denne samfunnsøkonomiske tankegang har også i stor grad påvirket offentlig sektor i deres måte å tenke, styre og fatte beslutninger på. *Theory of rational choice* ble en dominerende teori på siste halvdel 1900-tallet, om hvordan offentlig politisk adferd og politiske beslutningsprosesser ble formet. Hovedhensikten for offentlige organisasjoner til å følge retningen har vært å handle rasjonelt og finne beregnende og begrunnede løsninger som utnytter fellesskapets ressurser best mulig i henhold til de mål organisasjonen har satt seg. På den måte oppnås maksimering av egen nytte eller velferd.

Med rasjonelt i denne sammenheng menes ikke noe annet enn fornuftig/ beregnende. Men i beslutningsteoretisk sammenheng (rational choice) angir det også selve metodikken man handler etter når en står ovenfor et problem til beslutning fattes (Jacobsen & Torsvik, 2013):

1. Situasjonen vurderes og det tas stilling til kjennetegn ved problemet og de utfordringer det representerer.
2. Ulike alternative løsninger løftes frem og kartlegges.
3. Konsekvenser som følger av de ulike alternativer vurderes.
4. Alternativene med deres konsekvenser sammenlignes, og veies opp mot hverandre.
5. Det alternativet som etterfølges av de beste konsekvenser, velges.

For å kunne handle perfekt rasjonelt og ende opp med det riktige valg etter slik metode må det foreligge noen grunnleggende perspektiver (Opstad, 2006).

- Tydelige, veldefinerte og velkjente målsettinger.
- Kontroll og oversikt over ressursituasjonen som står til disposisjon (arbeidskraft, kapital, kompetanse mm.).
- Oversikt og kunnskap over alle mulige alternativer og deres fulle innhold.
- Mulighet til å vurdere, forstå og rangere ulike tiltak og alternativer opp mot den definerte målsettingen, for rasjonelt å kunne velge det som gir best måloppnåelse.

Teorien forutsetter med andre ord klare mål og preferanser, full informasjon og kompetanse til å håndtere det slik at den ideelle beslutning tas. Det er ikke vanskelig å forstå at dette er en teoretisk modell, ikke en beskrivelse av virkeligheten. Den beskriver et ideal av den i en beslutningssammenheng med tanke på full rasjonalitet og maksimering av egennytte i valg.

Hverdagen er gjerne annerledes. Spesielt i komplekse politiske organisasjoner hvor mange hensyn skal tas, ofte motstridende hensyn.

Men, selv om det i hverdagen også er fullt mulig å handle fullstendig irrasjonelt, er det nok heller vanlig at politiske organisasjoner forsøker å håndtere beslutningsprosesser preget av en *begrenset rasjonalitet*.

2.4.1.1 Begrenset rasjonalitet

De teoretiske instrumentelt rasjonelle og økonomiske orienterte beslutningsmodeller har begrensninger i sitt anvendelsesområde. I sin optimale tilstand fordrer de at beslutningstaker har en bevisst målsetting, har full informasjon, er korrekt opplyst og at vedkommende er i kognitiv stand til å forstå og på den måte kunne trekke riktige slutninger ut fra problemstilling som foreligger.

Slik er det vel sjeldent og et utgangspunkt videre om beslutningsprosesser i de forskjellige offentlige organisasjonsteorier er derfor ideen om *begrenset rasjonalitet*.

Mennesket og organisasjonsmedlemmer har en tendens til å strebe etter å handle rasjonelt. Men ingen kan handle perfekt rasjonelt, og spesielt ikke i komplekse organisasjoner/ saker. Fordi ingen har absolutt full informasjon om alle mulige alternative løsninger og konsekvenser ved dem, som skulle kunne etterfølges av et sikkert valg om maksimal egennytteverdi ved valg en står ovenfor. Dermed oppstår handling etter en begrenset rasjonalitet, som betegnes "the Administrativ man" (Jacobsen & Torsvik, 2013, s. 312). Det innebærer:

1. Man har mål, men de kan være uklare og skiftende.
2. Man har kapasitet til å vurdere noen alternativer og enkelte konsekvenser av disse.
3. Alternativene vurderes når de kommer opp, og ettersom man har kapasitet til å det.
4. Det første tilfredsstillende alternativ som dukker opp, velges.

Det er da kjørt en beslutningsprosess som inneholder grader av den perfekte rasjonelle ideal, men med begrensninger i alle/ de fleste ledd. Det innebærer at det må skje en utsiling. Noe blir fokusert på og noe får oppmerksomhet, mens andre momenter og aspekter overses og ignoreres. Det fattes valg mellom utvalgte alternativer og basert på de konsekvenser det er funnet de representerer. Valget er ikke optimalt nyttemaksimerende, men "godt nok". Organisasjonens medlemmer og beslutningstakere har altså begrensninger i sin samlede ressursmessige, kognitive og kunnskapsmessige kapasitet, og det må derfor handles etter forenklete modeller av virkeligheten. Man har også begrensninger i tid og forskjellige typer annen kapasitet til å fremskaffe seg idealmodellen om full rasjonalitet. Nå har ikke lengere beslutningstaker full oversikt og full kontroll på valget som tas. Beslutningsgrunnlaget blir da

lettere utsatt for organisasjonsmedlemmenes konsekvenslogikk, budbringerens og påvirkningsagentenes rasjonelle adferd.

Spesielt i politiske organisasjoner med stort gap i informasjons- og kompetansenivå er dette åstedet for å utøve politikk og vinne innflytelse!

Begrenset rasjonalitet innebærer at organisasjonsstrukturen og organisasjonsmedlemmene er viktig for oppmerksomheten, dagsorden, meningsdanningsprosessen og til slutt beslutningsadferden til dem som er delegert det ansvaret.

Christensen m.fl., 2015 understreker at politisk organisering ikke er et teknisk nøytralt problem, men et spørsmål om hva som blir prioritert, hva som får oppmerksomhet og dermed om hva som blir politikk.

I organisasjonsteori for politiske formelle organisasjoner er rasjonell atferd også kalt instrumentell rasjonalitet. I de instrumentelle organisasjoner er ikke innholdet i historie, samfunn, kultur og miljø relevante for de endelige politiske beslutninger, men derimot hva den enkelte politiker, allianser av politikere eller påvirkningsagent har av egne rasjonelle interesser. Valgene politikere falt ned på var begrunnet ut fra en rasjonalitetsvurdering av hva man selv hadde mest egennytteverdi av. Teorien ble utviklet av William Riker (1962) til en matematisk-økonomisk modell som skulle kunne forklare demokratisk politisk alliansebygging hvor egennytte stod sentralt i alle politiske valg, fra små til store beslutninger.

2.4.2 Public choice teorien

Public choice theory er en forlengelse av rasjonelle valg teorien, rettet mot instrumentelle beslutningsprosesser i offentlig (public) sektor. Menneskets rasjonelle adferd i valg- og beslutningsprosesser med formål om egen nyttemaksimering, som beskrevet i rasjonelle valg teorien, står også helt sentralt i tilnærmingen til public choice teorien. Men her rettet mot de forskjellige aktører i den offentlige politiske organisasjon, og hvilke utslag det kan medføre for hva den enkelte eller grupper av individer vurderer som rasjonelt for deres vedkommende.

Offentlig politikk utformes og iverksettes innenfor rammene av formelle organisasjoner. I et representativt demokratisk land ledes, styres og formes de av et ledende politisk nivå valgt av folket. Organisasjonen for øvrig består av ansatte (ikke valgt) i administrasjon (byråkratiet) og av ansatte i tjenesteytende funksjoner. De viktigste deltakerne i utforming av den offentlige politikken handler på vegne av disse formelle organisasjoner, slik administrator gjør på vegne av kommunestyret, og som politisk nivå gjør på vegne av kommunens innbyggere/velgere.

Christensen m.fl. (2015 s. 11) skriver i sin bok om organisasjonsteori for offentlig sektor;

.... en grunnleggende antakelse er at disse deltakernes organisasjonstilhørighet og den organisasjonssammenheng de handler innenfor, vil påvirke deres tenke- og handlemåte og dermed også innholdet i den offentlige politikken.

Det samsvarer med det som er nevnt over, om fagekspertise og organisasjonstilhørighet.

Skillet mellom politikk og administrasjon kan i mange sammenhenger være vanskelig å skille.

“For å si det enkelt; offentlig politikk er en kontinuerlig prosess, der utformingen er umulig å skille fra iverksettingen (...). Politikere og administratorer spiller en kontinuerlig rolle i både utformingen og iverksettingen, selv om det antakelig er mer politikk i utformingen, og mer administrasjon i iverksettingen av politikken” ((Carl Friedrich (1940 (1965:318) i Jacobsen. D. I. 1997 s.35))

Det betyr i så fall at innholdet i og utfallet av den offentlige politikken kan formes av medlemmene i organisasjonen som de handler på vegne av, og den organisasjonsstruktur de sorterer inn under.

Kjennetegn ved formelle organisasjoner er at de er bevisst konstruert (Jacobsen & Torsvik, 2013 s. 306), og tilpasset formål de er satt til å ivareta. Byråkratiske organisasjoner har gjerne et sterkt innslag av hierarki, arbeidsfordeling og rutiner fortrinnsvis for å sikre Max Webers modell om det “ideelle nøytrale byråkrati”. Som forutsetter at det er et sterkt skille mellom administratoren som “ansatt administrator” og som privatperson, og at den ansatte

klarer å bevare dette skillet også i praksis (Jacobsen. D. I. 1997 s.46). I Public choice retningen finnes mange kritikere til at dette idealet eksisterer, og heller mer til det motsatte; - at medlemmene i politiske organisasjoner nesten konsekvent bruker sin stilling til å nyttemaksimere egne personlige behov.

Grunnsynet i rational-/ public choice teoriene er at individet eller grupper av individer, representerer kun seg selv/ gruppen og sitt eget/ deres eget beste. Omgivelsene, kulturen de lever i og sosiale rammer påvirker ikke adferden. Aktøren er suveren og nyttemaksimerende. I en politisk organisasjon følger det av denne teori, at politikere, administratorer og ansatte som rasjonelle aktører benytter seg av sin posisjon i organisasjon til å optimalisere egne interesser. I forholdet mellom administrasjon og politikk tas det i denne teori utgangspunkt i at administrator kan ha andre mål, interesser og vurderinger rundt nyttemaksimering enn politikeren de er satt til å serve. Det er her administrator ved hjelp av ulike strategier kan påvirke dagsorden, saksbehandling, politiske meningsdanningsprosesser og til slutt beslutninger til sin fordel. Det er mulig å gjøre fordi prosessene følger av en begrenset rasjonalitet – ufullstendig informasjon.

Begrenset rasjonalitet eller ufullstendig informasjon i seg selv er ikke et stort problem i denne sammenheng, dersom den hadde vært likt fordelt. Men det er den sjeldent. Som oftest er den asymmetrisk fordelt (se under). I politiske organisasjoner med stor grad av fagekspertise og profesjonalisering har som oftest administrator mer informasjon og høyere kompetanse enn politikeren. Det gir mulighet for administrator å nyttemaksimere gjennom strategisk bruk av informasjon, kompetanse og opportunistisk adferd (Jacobsen. D. I. 1997 s.124). En velkjent problemstilling, og gjenstand for utallige studier med påstander om at ansatte/ administratorer i offentlig sektor ønsker å nyttemaksimere i form av:

- *Slakk*: Den offentlige ansatte ser på arbeid som en kostnad som ønskes minimert ved å gjøre arbeidsdagen mer lik sin fritid. Unngå oppgaver som kan måles kvantitativt/ kvalitativt, unngå målstyring og kontroll av overordnede, velge/ sette bort ubehagelige arbeidsoppgaver, unngå vanskelige brukere, etablere overkommelige produksjonsmål med rom til å kunne gjøre private gjøremål i arbeidstiden, oppnå budsjettmessig slingsmonn, med videre.
- *Sikkerhet*: Minimalisere usikkerhet og få en så trygg og stabil arbeidssituasjon som mulig.
- *Personlig monetær kompensasjon*: Maksimalisering av egne økonomiske interesser som; Lønn, stillingsnivå, bonus, frynsegoder.
- *Prestisje*: Oppnå posisjoner og anseelse

Disse noe “ytterliggående” tanker i public choice teorien er med årene modifisert, og nedtonet. Empirisk har dette i følge D.I. Jacobsen (1997, s. 134) vært vanskelig å bevise. Her vises til Dunleavy, (1991) som påpeker den totale mangel på empiriske bevis for at

toppadministratorer ønsker eks. budsjettmaksimering, men heller ønsker å designe egen arbeidssituasjon. - *Rasjonelle offentlige ansatte ønsker å arbeide i små, elitepregede, kollegiale byråer tett oppunder den politiske ledelse (Jacobsen, 1997, s 135).*

Formålet med å designe sin arbeidssituasjon er en egen nytte gjennom å; rutineprege arbeidsoppgaver og overføre dem til lavere hierarkisk nivå, bli mindre avhengig av andre enheter, overføre konfliktpregede oppgaver til andre offentlige enheter, kvitte seg med uønskede oppgaver og vanskelige/ ubehagelige klienter gjennom privatisering, kontraktering eller overføring til andre organer. Ved å sitte like under det politiske nivå, sikres mindre organisatorisk administrativ overordnet styring og gir stor grad av påvirkningsmulighet inn i det politiske system.

Ut fra perspektivet itil public choice teorien er i så fall muligheten stor for at kommunalt ansatt folkevalgt har muligheten for, og kanskje også benytter seg av den folkevalgte arbeidsgiverrolle til å legitimere nyttemaksimering av egne behov som ansatt? For eksempel;

- Ved å sette egen arbeidsplass/ sektor og egen profesjon på den politiske dagsorden.
- Ved å i saker rundt egen arbeidsplass/ sektor, benytte seg av profesjonskompetanse til å påvirke politisk og skape innflytelse inn i et politisk miljø ellers preget av sterkt begrenset rasjonalitet. Med formål om å oppnå for eksempel flere stillingsressurser på egen arbeidsplass, eller beskytte sin egen arbeidsplass/ sektor i budsjettsaker og nedbemanningsprosesser, etc.
- Ved å bruke maktposisjonen folkevalgtrollen gir, til å utforme mål, visjoner og strategier for organisasjonen som til daglig er egen arbeidsplass og tildele makt og posisjoner til hvem som der skal delta i prosesser og beslutningssituasjoner.
- Ved å bruke den politiske rollen til å motarbeide sin egen ledelse på arbeidsplassen i saker som vedkommende som ansatt ikke finner egennyttmaksimerende.

Den offentlige ansatte som også er lokalpolitikere kommer altså i situasjoner der de sitter på "begge sider av bordet". Dette er en maktdimensjon forbeholdt folkevalgt som også er kommunalt ansatt. Andelen offentlige ansatte i norske kommunestyre er mellom 30 – 40 %, noe som er mer enn de forholdsmessig utgjør av den samlede yrkesaktive befolkning ((Offerdal 1992) i Jacobsen. D. I. 1997 s. 38). På det vis deltar den ansatte direkte i øverste besluttede arbeidsgiverorgan.

Folkevalgte som er ansatt i private foretak kan ikke gjennom folkevalgtrollen påvirke egen arbeidsplass eller daglig ledelse på denne måten. Så langt strekker ikke kommunestyrets myndighet seg.

2.4.2.1 Asymmetrisk kompetanse og informasjon

Ideen om begrenset rasjonalitet, er beskrevet ovenfor. Som nevnt kan fenomen medføre at beslutningstaker ikke har full oversikt eller full kontroll på valget som tas. Heller ikke over hva slags vurderinger som er gjort eller valgt bort under utredningsfasen. Beslutningsgrunnlaget blir lettere utsatt for organisasjonsmedlemmenes konsekvenslogikk og budbringerens og påvirkningsagentenes rasjonelle adferd.

Asymmetrisk informasjon forsterker følgene av begrenset rasjonalitet. Kompetanse, kunnskap og informasjon er skjevt (asymmetrisk) fordelt mellom aktører i en organisasjon. Ikke minst mellom folkevalgt politikere og byråkratiets fag- og profesjonseksperter i en stadig mer kompleks kommunal sektor. Men også internt i organisasjonen, mellom leder/administrasjon og profesjonsnivå, er det slik. Profesjonen sitter inne med et kunnskapsmonopol (Opstad, 2012) andre utenfor ikke har tilsvarende innsikt i, som også fører til begrensninger i administrative leders handlingsrom. Det er en viktig dimensjon å legge merke til, fordi på området administrativ makt er det stort fokus på relasjonen administrativ ledelse vs politikere og mindre mellom leder vs fagekspert. En rådmann, og virksomhetsledere i enheter med flere profesjonsområder, er kompetansemessig underlegen fageksperten på dennes profesjonsområde. På samme måte, men kanskje ikke i like stor grad, kan fageksperten bruke begrenset rasjonalitet og asymmetrisk kompetanse opp mot egen ledelse med formål om å nyttemaksimere.

Ekspertområdenes fagkompetente argumentasjonslogikk for nødvendigheten av deres tjenester og nivået på dem, er for besluttede organer og i visse tilfeller den administrative ledelse en argumentasjonsbarriere som er vanskelig å trenge gjennom.

Public choice retningen legger dette til grunn for at den byråkratiske organisasjonen som helhet, deler av den, eller individer i den i kraft av rasjonell adferd benytter dette til egen nyttemaksimering. Gjennom sin "ekspert"-kompetanse kan de påvirke til å sette sin organisasjon, sin profesjon, sin arbeidsplass og sine meninger på den politiske dagsorden og prioritere dem inn i de beslutningsprosesser som fører frem til vedtak.

Denne asymmetriske dimensjon kan enkelt tas med inn i kommunestyret av den folkevalgte som til daglig er kommunalt ansatt.

2.4.3 Ny institusjonell teori

Mye av de studier som internasjonalt er foretatt av organisasjoner, herunder de politiske, har hatt en bedrifts-/ samfunnsøkonomisk forankring. Rational-/ public choice teoriene er eksempler på det. Det har gitt en overfokusering på økonomiske ideer og modeller som er dominert av et ytelses- og effektiviseringsfokus og der adferd ved individet, økonomiske, tekniske og markedsmessige forhold tillegges større vekt enn de institusjonelle omgivelsene (Christensen m.fl. 2015, s.12). Institusjonelle (uformelle) omgivelser som verdier, normer, ideologi og doktriner for hvordan offentlig sektor kan organiseres og drives etter. Christensen m.fl. (2015) trekker opp et skille mellom en strukturell-instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming som spesielt betydningsfull for Norsk offentlig sektors virkemåte.

Hovedforskjellen mellom disse perspektiver er at det instrumentelle ser organisasjonene som et redskap eller et verktøy som står til ledernes disposisjon. Her er organisasjonen formet og strukturert på en formell måte gjennom lover, regler, organisasjonskart og stillingsbeskrivelser som setter begrensninger for de individuelle handlings- og adferdsvalg, til fordel for en målstyring fra ledelsesapparatets side. Beslutninger og handlinger fattes etter en konsekvenslogikk, formålsrasjonelle handlinger.

Det institusjonelle perspektivet legger til rette for at organisasjonen i tillegg har egne uformelle institusjonelle regler, verdier og normer som medfører en selvstendig innflytelse på organisasjonsmedlemmenes handlings- og beslutningsadferd. En innflytelse som er utformet i institusjonen, og som ikke uten motstand kan endres av ledere eller av utenforliggende politiske beslutninger. Tvert imot, ledere og politiske beslutningsprosesser kan formes av dem. Beslutninger ut fra et institusjonelt perspektiv fattes etter en *logikk om det passende*.

Den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen skiller seg fra hverandre på 3 fundamentale dimensjoner. For det første i oppfatning av hvilken handlingsadferd som legges til grunn for individets/ gruppens adferd, for det andre i hvilken oppfatning man har av hva politikk dreier seg om og for det tredje i hvilket syn man har på endring, Christensen m.fl. (2015, s.14).

I den instrumentelle organisasjon er den grunnleggende handlingslogikk en konsekvenslogikk (som beskrevet i rasjonelle valg teorien). En mål – middel rasjonalitet hvor man forsøker forutse fremtidige konsekvenser av de handlinger og valg som foretas.

I den institusjonelle dimensjon er handling og adferd basert på logikk om det passende. At man handler ut fra erfaringer om hva som har fungert (kulturperspektivet) eller hva det er som oppleves rimelig og akseptabelt i det miljø og i de omgivelser man handler i (myteperspektivet). Dette er kjernen i ny institusjonell teori og som skaper en dimensjon til rational-/ public choice teorien. Her får personene og organisasjonens identitet, formet av

samfunn, omgivelser, kultur, normer, verdier og etikk, en betydning for valg og beslutningsatferd. Mennesker og offentlige organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de stadig konfronteres med sosialt konstruerte normer og oppskrifter på hvordan de bør fungere og hvordan de bør være utformet. I følge ny institusjonell tenking vil organisasjonen og dets medlemmer påvirkes i sin handlingsatferd slik man mener omgivelsene, indre og ytre, forventer av dem for på den måte å sikre seg intern og ekstern legitimitet. Det er ikke egen nyttemaksimering som står i fokus, men omgivelsene sine.

Jacobsen & Thorsvik (2013, s.313) benytter James G. March sin beskrivelse i forskjellen mellom konsekvenslogikk og logikk om det passende. Konsekvenslogikk kan beskrives gjennom 4 spørsmål:

1. Spørsmålet om alternativer: Hvilke handlinger er mulig?
2. Spørsmålet om forventninger: Hvilke fremtidige konsekvenser kan følge av de enkelte alternativer, og hvor sannsynlig er hver enkel konsekvens ved valg av et godt alternativ?
3. Spørsmålet om preferanser: Hvor verdifulle er konsekvensene som kan knyttes til alternativet for beslutningstakeren?
4. Spørsmålet om beslutningsregel: Hvordan skal et valg bli tatt mellom alternativene i forhold til hvor verdifulle konsekvensene for de ulike alternativene er?

I denne setting vurderer beslutningstaker kun mulighetene man har, og baserer valget på hva man har best mulig utkomme av.

Ny institusjonell tenking tar ikke utgangspunkt i kun det formelle, men også identiteten som en del av en organisasjon og den organisatoriske struktur den er en del av. Her må beslutningstaker ta inn over seg hvor man er plassert i den formelle strukturen, hvilke mål organisasjonen arbeider mot, hvilke regler og prosedyrer som er gitt for arbeidet og hvilke formelle og uformelle kulturelle føringer organisasjonen er underlagt.

Det medfører at medlemmets rasjonelle adferd i slik situasjon må handle ut fra det som både de strukturelle og kulturelle rammene i omgivelsene anses som riktig å gjøre, og som March kaller logikk om hva som er passende. De beskriver han gjennom 3 spørsmål:

1. Spørsmålet om gjenkjennelse: Hva slags situasjon er dette?
2. Spørsmålet om identitet: Hva slags person er jeg, hva slags organisasjon er dette?
3. Spørsmålet om regler: Hva gjør en person som jeg, eller en organisasjon som dette - i denne situasjonen?

Individet/ gruppen vil ikke nødvendigvis handle rasjonelt ut fra en ren rational choice tilnærming etter grundig vektlegging av egeninteresse i alternativenes fordel/ ulempe og konsekvens, men etter hva man oppfatter omgivelsene forventer til rimelig eller akseptabel adferd. Hva det er, bygger på det kulturelt normative og det institusjonelle grunnlag som foreligger. Effektiv styring avhenger da av at de som skal styres, "samtykker" til det.

Både den instrumentelle og den institusjonelle form for rasjonalitet opererer som oftest side ved side i en organisasjon og hos individer. Men der hvor den instrumentelle er mer individuelt egennyttefokusert er den institusjonelle mer identitets- og omgivelsesfokusert.

Philip Selznick (i Christensen m.fl. 2015, s.52) trekker opp skillet mellom institusjon – det uformelle som gradvis vokser frem, og organisasjon som de formelle normene knyttet til det instrumentelle. Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer, får den institusjonelle trekk. Det mener han gjør organisasjonen mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig ovenfor nye krav, men den får nye og nødvendige kvaliteter som gjør at den kan løse oppgaver bedre og utvikle et sterkere sosialt felleskap.

Organisasjonsidentitet utvikles gradvis gjennom sosialiseringprosesser påvirket av organisasjonens formelle struktur, medlemmene i den og forventninger fra de nære handlingsomgivelser. Evolusjonære, naturlige utviklingsprosesser der organisasjonen tilpasser seg et indre og ytre press (Christensen m.fl. 2015, s.59).

Indre press dannes gjennom de uformelle normer, verdier og personligheter som organisasjonsmedlemmene tar med seg inn i organisasjonene og som får gjort seg gjeldende der. Deres utdanning, profesjon og sosiale bakgrunn kan stå sentralt i å dominere normer og produsere subkulturer der grupper samles om sterke fellesdannende profesjonskulturer. Det dannes over tid en opplevelse av fellesskap som jobber for å realisere felles mål som fort kan, men ikke alltid trenger, å samsvare med organisasjonens formelle mål. Roller og relasjoner til hverandre defineres (hva er min oppgave, hva forventes av meg og hvordan forholder jeg meg til de andre?).

Men medlemmer eller grupper i en organisasjon har ikke bare én identitet, de er sammensatt av flere. Spesielt uttalt kan det være i komplekse organisasjoner som kommuner, med mange forskjellige nivåer, avdelinger, profesjoner, forskjellige omgivelser og til dels også indre og ytre interessekonflikter. Og i politiske organer med deltakere preget av interessekonflikter. Derfor kan det være avgjørende hvilken av disse identitetene som preger vurderinger og avgjørelser om hva som er passende å gjøre.

Ytre press sees gjerne i sammenheng med de nære omgivelser. Aktører i omgivelsene man samhandler mye med, brukergrupper man yter nære tjenester til, aktører som man er spesielt avhengig av i forhold til ressurstilgang og ikke minst velgergrupper kan få særskilt innflytelse på de institusjonelle trekk som utvikles.

Selv om det nære handlingsmiljø kan påvirke holdninger og adferd i en politisk organisasjon, er det få studier (Christensen m.fl. 2015, s.68) som viser at de blir fanget av sine omgivelser,

såkalt omgivelsesdeterminisme. Og, vice versa. Det er mer en gjensidig tilpasning i et dynamisk forhold. Men det kan også være naturlig å anta at siden handlingsmiljøene er viktige aktører i omgivelsene som man har mye med å gjøre, kan det påvirke en institusjons uformelle normer og verdier. For eksempel at en profesjons fagorganisasjon kan påvirke medlemmenes holdninger i organisasjonene de er tilknyttet, som igjen i sterke profesjonsmiljøer påvirker organisasjonens handlings- og beslutningsatferd.

2.5 Hypotese

Som nevnt over i dette kapittelet står det, i de forskjellige beslutningsteorier, sentralt tanken om at individet (mennesket) alltid forsøker å handle rasjonelt. Det vil si fornuftig utfra den informasjon og de handlingsalternativer som foreligger og basert på individets forståelse av dem. Men hva som påvirker individet eller grupper av individer i organisasjoner til å vurdere hva som er den beste konsekvensen og for hvem, det har sine motpoler.

De anerkjente Rational- / Public choice teoriene og Ny institusjonell teorien beskriver individets drivkraft i beslutningsprosesser og beslutningssituasjoner. De har sine likheter i årsaksforklaringer, men er motpoler i teori om hvilken egen-identitet det er som påvirker beslutningstakeren i vedtaksprosess og vedtakssituasjonen.

De to førstnevnte ser i stor grad på optimal egennytte som individets eneste mål for enhver beslutning. Der public choice beskriver blant annet den offentlige ansattes metoder for oppnåelse av egen nyttemaksimering tilknyttet sin arbeidssituasjon i offentlig sektor, beskriver Ny institusjonell teori om individet som setter omgivelsenes nytte i fokus for vurdering av hva som er det beste valg. Omgivelsene knyttet til den identitet vedkommende representerer i beslutningssituasjonen.

Tema for denne oppgave er å studere hvilke muligheter offentlig og spesielt kommunalt ansatte har til å utøve politisk makt når de samtidig er folkevalgt? Og motsatt; Hvilke muligheter folkevalgte har til å utøve administrativ makt, når de også er offentlig og spesielt kommunalt ansatt?

Public choice teorien fremstiller den offentlig ansatte som et organisasjonsmedlem som benytter sin administrative makt til egennyttemaksimering. Siden ansattmakt i politiske organisasjoner som kommunal og statlig forvaltning ikke er lokaldemokratisk legitim, må den opptre som det gjennom politiske prosesser. Da må den offentlig og spesielt kommunalt ansatte få legitim plass i, eller tett på, politiske styrende organer. Det kan den ved å velges inn i politiske råd og utvalg. Hvis det er slik bør det gjenspeiles i slike politisk organer.

Ser vi det i public choice teori-perspektiv vil det da være naturlig å tenke følgende hypotese;

- *Styringsrepresentativiteten til offentlige ansatte vil være større i kommunestyre enn for ansatte tilhørende andre yrkessektorer*

Og videre, når representanter med yrkestilhørighet til offentlig sektor er valgt til kommunestyret vil det med utgangspunkt i public choice teorien være naturlig å tenke følgende hypotese;

- *Styringsrepresentativiteten til offentlige ansatte vil øke i andre kommunale politiske styringsorganer som håndterer saker tett knyttet til ansettelsesforhold og tjenesteutøvelse.*

Hypotesene utfordres av følgende 2 **problemstillinger** som vil bli gjenstand for empiriske undersøkelser:

1. *Hva er representasjonen av yrkestilhørigheten til offentlige og spesielt kommunal forvaltning blant medlemmer i Agders kommunestyre?*
2. *Hva er representasjonen av yrkestilhørigheten til offentlige og spesielt kommunal forvaltning blant medlemmer i politiske styringsorganer, nært knyttet til offentlig ansettelsesforhold og tjenesteproduksjon?*

3 Metode

Dersom vi tar utgangspunkt i innledningskapittelets problemstillinger og spørsmålene som der ønskes belyst, er det gjennom beskrivelser i teoridelen åpenbart at kommunalt ansatte som også er folkevalgte i kraft av sin administrative makt kan påvirke og få gjennomslag i politiske beslutningsprosesser. De kan bruke sin politiske makt som folkevalgt til å tildele seg goder eller beskytte seg selv mot ulemper på egen arbeidsplass og de kan bruke sin rolle som arbeidsgiveransvarlig til å utfordre og overstyre sin egen daglige ledelse.

Det gjelder særskilt dersom man tar utgangspunkt i public choice teorien, men også til en viss grad etter Ny institusjonell teori. Førstnevnte mer i grad av rene egeninteresser, sistnevnte egeninteresser formet av omgivelsene.

Men, det er teori. Forekommer det i virkeligheten? Om så skulle være, hvor omfattende er det? Er det i det hele tatt særlig stor andel kommunalt/ offentlig ansatte i kommunestyrene, og for de som er det vil ikke politikeren selv lett kunne skille sin rolle som folkevalgt med seg selv som ansatt – og omvendt? For å kunne si noe mer sikkert om hvordan virkeligheten faktisk er, må det hentes inn informasjon av en slik art at de kan knyttes opp mot innholdet i spørsmålene og systematisk behandle dem før de presenteres i oppgaven. Det er her metode kommer inn. Metode er et bredt begrep, og vil i denne sammenheng si noe om hvilke fremgangsmåter som nyttes for å samle inn og bearbeide data av slik gyldighet og relevans at de skal gi svar på stilte spørsmål. Det er den vitenskapelige fremgangsmåte som benyttes og innebærer en systematisk og etterprøvable prosedyre fra idé til presentasjon av resultat.

3.1 Valg av metode

Metode er det systematiske arbeid som benyttes for å samle inn og strukturere empiri, data fra virkeligheten. Resultatene fra innsamlingene/ undersøkelsene skal gi oss en mulighet til å beskrive hvordan det faktisk er, innenfor den problemstilling vi har valgt å se nærmere på.

Men, alle undersøkelser påvirkes av metodiske svakheter, og muligheten er alltid til stede for at undersøkelsen selv skaper resultater. Nødvendigheten av å være bevist valg av metode styrker validitet (gyldighet og relevans) i undersøkelsen og reliabilitet (pålitelighet og troverdighet) i behandling og presentasjon av funnene.

Det er mange veier man kan velge å gå og den ene ikke nødvendigvis bedre enn den andre. Viktigheten ligger i å være bevist valget man tar, og de utfordringer det kan gi. Jacobsen (2005, kap 2) beskriver noen av de viktigste utfordringene i valg av metode som:

- Induktiv eller deduktiv innsamling
- Holisme eller individualisme
- Nærhet eller distanse
- Ord eller tall

Induktiv eller deduktiv tilnærming er knyttet til hvilken strategi man mener best egnes for å beskrive virkeligheten. Den induktive tar utgangspunkt i å først samle inn data med et åpent sinn om hva virkeligheten er, og deretter danne seg en teori på bakgrunn av de funn empirien gir. Den deduktive er vanligere å benytte og går motsatt vei. At man har en teori om hva virkeligheten er og deretter henter inn empiri for å se om det sammenfaller eller ikke. Denne studie baserer seg på en deduktiv tilnærming. Den tar utgangspunkt i en hypotese om at lokaldemokratiet på Agder består av en viss mengde politikere med et ansettelsesforhold i offentlig sektor, som i følge public choice og ny-institusjonell teori fort kan benytte sin administrative makt til å påvirke og få gjennomslag i politiske beslutningsprosesser, og den politiske makt som kommunestyrepolitikere til å kunne tildele seg goder eller beskytte seg selv mot ulemper på egen arbeidsplass. Som følge av det vil det være i deres interesse å ikke bare inneha en administrativ maktposisjon, men delta der de overordnede formelle beslutninger på saksområder nær egen ansattssituasjon tas. Fordelen med en deduktiv tilnærming er at man har tar utgangspunkt i kjent teori og en klar forhåndsdefinert problemstilling, mens den store kritikken mot den er at forskeren kan la seg lede til å finne data som passer forventningene.

Holisme eller individualisme tar utgangspunkt i hvordan sosiale fenomener oppstår. Individualismen ser for seg at sosiale fenomener dannes på bakgrunn av enkeltindividers, eller en aggregert mengde enkeltindividers, motiver og adferd. Dette er en tilnærming nært knyttet til teoriene om The economic-/ administrativ man (rational-/ public choice). Holismen på sin side samsvarer med Ny-institusjonell teori og tar utgangspunkt i samspillet mellom individet og den spesielle sammenheng de inngår i. Det samme mennesket kan opptre svært forskjellig i forhold til den setting de opptrer i. Eller som nevnt tidligere i oppgaven etter hvilken identitet som dominerer i situasjonen (yrkesutøveren, politikeren, familiemoren, organisasjonsmedlemmet...).

Nærhet eller distanse til forskningsobjektet utfordrer relabiliteten i studien på hvordan eller i hvor stor grad forskeren selv påvirker undersøkelsesobjektet. Ved å holde en absolutt avstand til det/ de som studeres ønskes idealet om å minimere eller til og med eliminere forskerens effekt på selve objektet. Idealet om å eliminere undersøkelseeffekt er av andre fremstilt som ikke mulig, og at det vil alltid være noe ved forskeren som påvirker resultatet. Det viktige er derfor å være objektivt klar over hva det kan være, slik at man er åpen om det i vurderinger og analyser av de innsamlede data. I denne undersøkelse vil det i det vesentligste hentes inn informasjon på avstand fra det undersøkte.

Ord eller tall? I den samfunnsvitenskapelige metodelære er det to ulike former å samle empiri på, kvalitativ og kvantitativ metode. De er likeverdige som vitenskapelig metode, men er to ulike verktøy i praktisk bruk. De har sine fortrinn og sine ulemper på litt forskjellig vis og kan egne seg til undersøkelser av ulike typer problemstillinger eller i utfyllende kombinasjon med hverandre. Valg av metode skal derfor fortrinnsvis avgjøres av den problemstilling som er formulert (Hjerm & Lindgren, 2011, s. 23).

Kvalitative undersøkelser gjengir resultatet gjennom ord og beskrivelser gitt av personer som er mål for studien, mens de kvantitative resultater gjengis i form av tall (prosent, antall, volum, etc).

3.1.1 Kvalitativ metode

I kvalitative undersøkelsesopplegg (ord) er samtaler, intervju og dokumentanalyser vanlige framgangsmåter. Til en slik form for innsamling av data får man en åpen induktiv tilnærming til resultatet. Her vektlegges detaljer, nyanser og det spesielle ved den empiri det enkelte studieobjekt gir fra seg. Kvalitative undersøkelsesopplegg har en nærhet til respondentene og muligheten til å være fleksibel underveis i sitt undersøkelsesopplegg. Ved å intervju personer får en mulighet til å fordype seg i et fenomen, og en kan for eksempel endre fokus eller utdype noe man finner ut underveis i intervjuet. Intervju kan på den måte gi oss svar og utdypninger en ikke var kjent med i utgangspunktet.

Åpenheten, fleksibiliteten, detaljrikdommen og muligheten til å stoppe opp ved uklarheter for å få dem utdypet, er de store fordelene ved dette undersøkelsesopplegg. Men, den er også beheftet med ulemper. Først og fremst er den ressurskrevende og ressursabsorberende. Det er tidkrevende å avtale, gjennomføre, sortere og analysere samtaler med hvert enkelt objekt. Ressursbruken kan raskt absorbere og legge på seg ved å følge opp fleksibiliteten, kompleksiteten og uoversiktligheten i informasjonen som metoden genererer.

Det medfører et intensivt undersøkelsesopplegg ved at mengden respondenter må begrenses, og at graden av fleksibilitet underveis må styres. Få respondenter kan gi mindre grad av mulighet for ekstern generalisering.

Nærheten til respondenten er en risiko for både forskerens mulighet til å bli fanget av respondenten og motsatt, graden av undersøkelseeffekt forskeren kan ha på studieobjektet.

På bakgrunn av det som er nevnt over kan kvalitative metoder egne seg godt i studier der problemstillingen i forkant ofte er uklar eller lite nyansert. Med ønske om å avklare nærmere hva som ligger i et begrep eller fenomen basert på hvordan mennesker opplever eller tolker en gitt situasjon, og der vi ønsker å se sammenheng mellom individ og kontekst (Jacobsen, 2005, s. 131).

3.1.2 Kvantitativ metode

Kvantitativ metode (tall) er innsamling av data vanligvis i form av spørreskjema med på forhånd definerte svaralternativer som gjerne rangeres i form av tall. Det er og mulig å innhente kvantitative sekundærdata i form av tilgjengelig statistikk eller data fra andre tilsvarende adekvate undersøkelser.

Ved kvantitativ metode er utgangspunktet derfor gjerne motsatt av den kvalitative. Her har vi fortrinnsvis god kjennskap til temaet som skal undersøkes, og problemstillingen er relativt klar. Under forutsetning av at den er det, vil det kunne være mulig å kategorisere i forkant av undersøkelsen på de data som ønskes samlet inn. Fordi det må være klart på forhånd, avgjør i hvilken grad de spørsmål vi stiller og de svaralternativer som gis er relevante for temaet og problemstillingen. Forhåndskategoriseringen gjør det mulig å standardisere svaralternativene til tall som igjen gir mulighet for effektiv statistisk analyse.

Fordelene med metoden er at dette er en form som appellerer til et ekstensivt opplegg for studie av mange respondenter. På den måte kan man få resultater også med gyldighet ut over kun respondentene (generalisering). Man kan beskrive gitte forhold relativt presist når det gjelder utstrekning og omfang av et fenomen og de "presise" svarene er enkle å strukturere. Man kan velge om man vil ha nærhet, grader av nærhet eller også avstand til respondenten ut fra hva som anses mest hensiktsmessig.

Ulempene er at man på forhånd har definert svar som gir lite rom for nyanser og detaljrikdom i responsen. Selv om ulempen delvis kan omgås med åpne svaralternativer, vil den ikke oppnå den kvantitative styrken på dette området. Den er lite fleksibel, med få eller ingen rom for større endringer og justeringer underveis.

Metoden er utsatt for undersøkelseseffekter. Forskeren preger spørsmålsstillingen og svaralternativene, og avstanden til respondenten gir ikke særlig rom for å stoppe opp for å få utdypet uklarheter og detaljer. Videre vil respondentens tolkning av både spørsmål og svaralternativer kunne avvike med forskerens mening med dem. Hvor mange som svarer, og en eventuell skjevhet i hvem som svarer eller lar vær å svare kan gi utslag som ikke representerer de faktiske forhold. Det er 3 nøkkelord innen kvantitativ forskning som er viktig å kjenne til. *Enhet, variabel og variabelverdier*.

- Enhet er den/ de som skal undersøkes (eks. kommunestyrepolitikere i et fylke)
- Variabel er egenskaper som varierer blant enhetene (eks kjønn)
- Variabelverdier antyder hvordan man måler variabelen (eks. Kvinne og mann)

På bakgrunn av det som er nevnt over kan kvantitative metoder egne seg godt i studier der tema og problemstillingen i forkant er forholdsvis klar og med ønske om beskrive omfang og hyppighet (Jacobsen, 2005, s.134), noe som anses passende i møte med denne oppgavens problemstillinger.

3.2 Design

Valg av undersøkelsesopplegg vil som nevnt få stor betydning for undersøkelsens gyldighet og pålitelighet. Forskningsdesign er en overordnet plan eller en skisse for en undersøkelse med den hensikt å lage oversikt på et opplegg som skal passe problemstillingen. Her tas det gjerne utgangspunkt i 2 dimensjoner.

- 1: Om man skal gå i bredden (ekstensivt) eller i dybden (intensivt)
- 2: Om studien skal være beskrivende eller forklarende.

Denne studie går i bredden og vil være beskrivende. Det vil si vi vil nærme oss fenomenet ved å studere alle kommunene og lokalpolitikere på Agder for å kunne mene noe om omfang på de størrelser vi vil måle.

3.3 Metodebeskrivelse for denne studies problemstillinger

Som nevnt over bør valg av metode preges av den/ de problemstillinger vi ønsker å undersøke. På den måte kan vi tilpasse den fremgangsmåte som gir oss den beste prosess frem til presentasjon av resultatene med tanke på validitet (gyldighet og relevans) i undersøkelsen og reliabilitet (pålitelighet og troverdighet) i behandling og presentasjon av funnene." Beste fremgangsmåte" må også være tilpasset de ressurser og den kompetanse som er til rådighet, hvilket innebærer kompromisser. Det sistnevnte er jo høyst relevant for denne studie. Undertegnede er i fullt arbeid, er familiemann, har mange private prosjekter på gang, høstjakta kan jo ikke skyves på og denne studie skal være ferdig allerede innen medio desember 2016! ☺ Tid og rom er en flaskehals og en svakhet det må tas hensyn til ved valg av problemstilling og metode for å undersøke den.

Det samme gjelder selvsagt økonomiske ressurser, og ikke minst kompetanse til undersøkeren. Kompetanse har jo sin største begrensning hos undertegnede, men også det at undertegnede kjenner lite til tilsvarende studier her fra Agder som det kunne vært bygd videre på. Derfor må både problemstilling og hvor mye i bredde og dybde man vil undersøke, avgrenses. Under følger beskrivelse for valg av metode på de 2 problemstillingene som undersøkes og analyseres:

3.3.1 Metode, problemstilling 1:

- *Hva er representasjonen av yrkestilhørigheten til offentlige og spesielt kommunal forvaltning blant medlemmer i Agders kommunestyre?*

Det felles utgangspunkt for hele undersøkelsen, bygger på yrkestilhørigheten til samtlige kommunestyrerepresentanter i Agder med utgangspunkt i hvordan disse er fordelt på yrkessektorer. Det vil være tilhørighet til offentlig sektor og spesielt kommunal forvaltning (kommune/ fylkeskommune) som innvilges videre interesse for studien. Enhetene som da skal undersøkes er faste representanter valgt inn i kommunestyrene, variabelen er yrkestilhørighet til den enkelte, og variabelverdiene er de forskjellige sektorene yrkestilhørigheten kan plasseres inn i.

Enhet: Kommunestyrepolitikere i Aust- og Vest-Agder.

I Agderfylkene er det til sammen 30 kommuner, 15 i hvert av fylkene. Samlet innbyggertall 1. januar 2016 var 298.486 (SSB, Innbyggertallsutvikling 2013 – 16). 728 av dem er faste kommunestyrerepresentanter som fordeler seg slik (Kommunenes egne nettsider våren 2016):

Kommuner i Aust Agder		Antall innbyggere	Antall kommunestyre representanter	Representativitet i %	Antall innbyggere bak hver politiker
Risør	Bystyre	6 920	29	0,42	239
Grimstad	Bystyre	22 550	35	0,16	644
Arendal	Bystyre	44 313	39	0,09	1 136
Gjerstad	Kommunestyre	2 473	17	0,69	145
Vegårshei	Kommunestyre	2 036	21	1,03	97
Tvedestrand	Kommunestyre	6 014	25	0,42	241
Froland	Kommunestyre	5 618	19	0,34	296
Lillesand	Bystyre	10 577	27	0,26	392
Birkenes	Kommunestyre	5 147	21	0,41	245
Åmli	Kommunestyre	1 847	17	0,92	109
Iveland	Kommunestyre	1 317	17	1,29	77
Evje og Hornnes	Kommunestyre	3 582	21	0,59	171
Bygland	Kommunestyre	1 204	15	1,25	80
Valle	Kommunestyre	1 242	15	1,21	83
Bykle	Kommunestyre	945	13	1,38	73
Sum/ snitt Aust Agder		115 785	331	0,29	350

Kommuner i Vest Agder		Antall innbyggere	Antall kommunestyre representanter	Representativitet i %	Antall innbyggere bak hver politiker
Kristiansand	Bystyre	88.477	53	0,06	1.669
Mandal	Bystyre	15.529	35	0,23	444
Farsund	Bystyre	9.705	29	0,30	335
Flekkefjord	Bystyre	9.096	35	0,38	260
Vennesla	Kommunestyre	14.308	27	0,19	530
Songdalen	Kommunestyre	6.419	25	0,39	257
Søgne	Kommunestyre	11.260	27	0,24	417
Marnardal	Kommunestyre	2.290	21	0,92	109
Åseral	Kommunestyre	942	17	1,80	55
Audnedal	Kommunestyre	1.750	17	0,97	103
Lindesnes	Kommunestyre	4.943	21	0,42	235
Lyngdal	Kommunestyre	8.497	29	0,34	293
Hægebostad	Kommunestyre	1.702	15	0,88	113
Kvinesdal	Kommunestyre	5.981	27	0,45	222
Sirdal	Kommunestyre	1.832	19	1,04	96
Sum/ snitt Vest Agder		182 701	397	0,22	460
Sum/ snitt AGDER		298.486	728	0,24	410

Tabell 3.3.1.a: Andel kommunestyremedlemmer i Agder - sammenlignet med befolkningsmengde

Variabel: Yrkestilhørighet

Det er de 728 kommunestyrerepresentantenes yrkestilhørighet som her er variabelen. Det ble i utgangspunktet tenkt at dette var lett tilgjengelig offentlig informasjon. Det var et resonnement som følger av at størst mulig grad av åpenhet rundt de folkevalgte om forhold som kan ha offentlig interesse eller hva som kan tenkes å ha betydning for den folkevalgtes legitimitet i beslutningssituasjoner, og som av etiske årsaker bør være kjent. Her kan nevnes eksempel om oppfordring til folkevalgte om å være åpent registrert i styreversregisteret. Alle politiske partier som stiller til valg i en kommune har en valgliste på sine kandidater som velgere får tilsendt og som de kan gjøre seg kjent med før de skal gå til valg. Valglistene i alle kommuner er ført opp med følgende kolonner for opplysninger om kandidatene:

Kandidatnummer	Navn	Fødselsår	Bosted	Stilling
----------------	------	-----------	--------	----------

I praksis viser det seg at valglisten ved kommunevalget 2015 kun har oppgitt kandidatenes navn og fødselsår, i tillegg til kandidatnummer. Noen har med bosted/ postnummer. Selv om alle valglistene inneholdt en kolonne med invitasjon til informasjon om representantens stilling, ble det under undersøkelsen ikke funnet noen valglistene der denne var benyttet. Heller ikke på andre måter ble det på kommunenes hjemmeside eller partienes hjemmeside funnet stilling/ yrkestilhørighet på lokalpolitikere som var valgt inn til kommunestyrene. Noen valgbrosjyrer oppgir stilling på partiets fremste kandidater, men det er ikke konsekvent. Det ble derfor vurdert å sende ut spørreskjema til samtlige representanter med spørsmål om deres yrkestilhørighet. Det alternativ ble valgt bort av følgende årsaker:

- 1.** Usikkerhet rundt svarprosent. For å få best mulig resultat på flest mulig, ville en spørreundersøkelse ikke være optimal om svarprosenten var lav.
- 2.** Som nevnt over var det i forkant av undersøkelsene vurdert som godt mulig å finne frem informasjon om kommunestyrepolitikeres yrkesbakgrunn og senere om bemanning av den politiske utvalgsstrukturen i kommunene. Det ble antatt som lett tilgjengelig informasjon, ettersom det bør være informasjon av offentlig interesse og viktig for åpenhet og troverdighet i lokaldemokratiet å legge til rette for at velgere og politikerkollegium kjenner kandidaters yrkesbakgrunn og at innbyggere kan se hvem politikere som sitter med vedtaksmyndighet. Når det blei vanskelig for den som jobber med studien å finne politikerens yrkestilhørighet, hvordan skal velgere og innbygger enkelt finne ut av det?
- 3.** I studien var arbeidsskisse var det flere problemstillinger enn kun de to som til sist ble valgt. Det var da usikkerhet om hvordan empiri på senere problemstillinger skulle hentes inn, men ansett som sannsynlig at det kunne skje gjennom spørreundersøkelser til alle, eller til grupper av politikere. Det var derfor ønskelig å unngå en eventuell "slitasje" på undersøkelsesobjektet ved å utsette dem for personlige undersøkelser i flere omganger.
- 4.** Om man benytter kvalitative eller kvantitative metoder vil man som oftest, i mer eller mindre grad, komme såpass tett på målet som undersøkes at det i seg selv kan påvirke resultatet. For å begrense faren for denne type undersøkelseeffekt ble det tatt valg om å unngå unødvendig direkte kontakt med enheten som undersøkes.
- 5.** For punkt 3 og 4 kan spørreundersøkelser i flere omganger resultere i at undersøkelsesobjektet tar en strategisk tilnærming til de undersøkelser som kommer senest, eller også at man blir lei med resultat av at svarprosenten går ned.

Det ble derfor satt ned en betydelig personlig innsats på å lete frem offentlig tilgjengelig informasjon på yrkestilhørigheten til hver enkelt kommunestyrepolitiker på Agder. Det ble i all vesentlighet funnet gjennom presentasjon av listetoppene før valget i valgbrosjyrer og lokalaviser, andre typer artikler i lokalmedia, Facebook-/ LinkedIn profiler, foretaksregisteret i Brønnøysund og bedrifters egne kontaktlister på ansatte. I tillegg ble det gitt opplysninger fra kommunene selv, fortrinnsvis av politisk sekretariat/ organisasjonsansvarlig. I mange tilfeller kryss-sjekket gjennom en kombinasjon av disse. Noen enkeltpolitikere er blitt kontaktet, dersom det ikke er funnet noe offentlig tilgjengelig informasjon om dem.

Dette er kanskje en noe utradisjonell metode. Fordelen viste seg å være stor funnprosent. Ulempen er feilkildene som følger med den. Herunder spesielt:

- Svaret kommer ikke fra representanten selv, men gjennom annenhånds informasjon.
- Funn trenger ikke være oppdatert. Det er alltid en viss bevegelse i et arbeidsmarked og enhetene kan ha skiftet stilling før eller under undersøkelsen. Yrkestilhørighet i undersøkelsen baserer seg på det/ de treff som ble gjort på undersøkelsestidspunktet.
- Noen har flere stillinger gjerne i forskjellig sektor. I de tilfellene det er kjent er det yrkestilhørighet i offentlig sektor som er valgt. Det er med unntak for studenter som er lagt til sektor "Annet" selv om de skulle ha en jobb ved siden av studiene.

Når det gjelder pensjonister (alder og ufør) er det valgt den yrkestilhørighet de hadde som yrkesaktiv, når den er kjent. Det er fordi det må være den profesjonstilhørighet som deres identitet knyttes til i politiske saker nært knyttet til tjenesteproduksjon og ansettelsesforhold.

Variabelverdier: Sektor yrkestilhørigheten hører inn under

Alle registreringspliktige virksomheter i Norge skal registreres i Enhetsregisteret. De som er registrert for momsplikt, som har registrerte ansatte eller som er med i Foretaksregisteret. Dessuten mange næringsdrivende enkeltpersonforetak, foreninger og andre økonomiske enheter uten registreringsplikt har valgt å bli med frivillig.

Alle virksomheter knyttes til sektorgrupperinger! De variabelverdier som er valgt i denne oppgaven, yrkessektor, er hentet fra den institusjonelle sektorgruppering som er satt som standard for Nasjonalregnskapet i Norge med følgende overordnede sektorinndeling:

- Ikke-finansielle foretak
- Finansielle foretak
- Offentlig forvaltning
- Ideelle organisasjoner
- Husholdningene
- Utlandet

Hver av disse hoved-sektorgruppene kan deles opp i enheter tilhørende gruppen (eksempelvis i offentlig sektor finnes enhetene kommuneforvaltning, statsforvaltning m.fl). I denne studie plasseres kommunestyremedlemmers yrkestilhørighet inn i følgende variabelverdier:

- **Offentlig forvaltning/ sektor:** Som i denne studie er en aggregert samlebetegnelse på:
 - Statsforvaltning
 - Kommuneforvaltning, som igjen er:
 - Kommune, fylkeskommune, Interkommunale selskap, vertskommuner og andre lignende ikke kommunalt offentlige foretak.
 - Egne kommunalt ansatte. Folkevalgte ansatt i kommunen de selv er folkevalgt i.
- **Privat sektor og Finansielle foretak**
- **Offentlige foretak**, herunder:
 - Statlige og kommunale aksjeselskap/ forretningsdrift som eks; eiendomsselskap, attføringsbedrifter, energivirksomhet etc.
- **Ideelle organisasjoner**, herunder
 - Idrett, trossamfunn, visse skoler/ institusjoner, samvirker, foreninger, etc.
- **Annet**, herunder
 - Ukjent yrkestilhørighet
 - Studenter
 - Hjemmeværende
 - Arbeidsledige
 - Pensjonister uten kjent tidligere yrkestilhørighet
 - Andre som ikke passer inn under hovedpunkter nevnt over.

Det er kun politisk yrkestilhørighet til offentlig forvaltning som regnes til offentlig sektor. Det er de politikere tilhørende denne sektorgruppe som i denne studie er interessante i forhold til problemstillingene, spesielt de tilhørende kommuneforvaltningen.

Til en viss grad kan man og se for seg at også ansatte i visse offentlige foretak, som for eksempel attføringsbedrifter, kan sidestilles med de i kommuneforvaltningen med tanke på oppgavens problemstilling. Det følger imidlertid ikke av nasjonalregnskapets sektorinndeling så ansatte i offentlig foretak regnes ikke som ansatt i offentlig sektor.

Ansatte i interkommunale selskap og virksomhetskommuner anses som "egne ansatte", selv om det formelle ansettelsesforholdet er i selskapet eller i virksomhetskommunen. Det følger av at selve eierforholdet til yrkesutøvelsen/ tjenesteproduksjonen er lik for de kommuner som er med i samarbeidet, som for øvrige ansatte.

Feilkildene i inndelingen vurderes små. Sektorinndelingen er svært godt dekkende for innplassering av de yrkestilhørighetene som er funnet. Er yrkestilhørigheten feil, så vil det medføre en følgefeil inn i sektorinndelingen.

3.3.2 Metode, problemstilling 2:

- *Hva er representasjonen av yrkestilhørigheten til offentlige og spesielt kommunal forvaltning blant medlemmer i politiske styringsorganer, nært knyttet til offentlig ansettelsesforhold og tjenesteproduksjon?*

Enhhet: Utvalgspolitikere i Aust- og Vest-Agder

Det Norske kommunale styringssystem bygger på at kommunen ledes av folkevalgte (politiske) organer som består av valgte politikere, og styring skjer gjennom vedtak truffet i disse organene. De folkevalgte organer er med det selve kjernen i det kommunale selvstyret! Selv om enkeltpolitikere har makt til å kunne være påvirkningsagenter og til å sette politisk dagsorden, så er det først som medlem i et styrende organ de har formell makt.

Den politiske organisering i den enkelte kommune reguleres i kommunelovens kapittel 2. Der leges det i stor grad opp til at kommunene selv, ved kommunestyret, kan bestemme den politiske organisasjonen og strukturen. Det er bortsett fra noen få politiske organer som kommuneloven pålegger enhver kommune å ha, herunder;

- Kommunestyre
- Formannskap. (eller Byråd i parlamentarismesystemet,(finnes ikke i Agder)).
- Kontrollutvalg
- Administrasjonsutvalg

Loven gir minimumsbestemmelser om innhold/ funksjon, vedtaksmyndighet og delvis også oppbygging i disse organene. Så har kommunene selv, ved kommunestyret, mulighet til å i varierende grad delegere dem flere oppgaver og beslutningsmyndigheter.

Kommunestyret kan også selv opprette andre typer organer som faste utvalg/ komiteer, kommunestyrekomiteer, adhokomiteer og kommunedelsutvalg. Her er det store forskjeller kommunene i mellom både på organisering av mengde og type organer, på innhold i dem og ikke minst på deres vedtakskompetanse.

3.3.2.1 Avgrensning – valg av utvalg

Som nevnt over er det noen utvalg som er lovpålagt å ha, mens det ellers er stort rom for å organisere seg etter egne lokale vurdering. Det medfører et mangfold av muligheter, som det ikke er tid og rom til å undersøke i denne studie. Det har vært nødvendig å avgrense til en begrenset mengde politiske utvalg. Ut fra hypotesen så vil det interessante være pålagte, eller faste utvalg som man kan anta offentlig ansatte vil ha størst egennytte/ profesjonsnytte av å sitte i. Utvalg med beslutningsmyndighet, nært knyttet til ansettelsesforhold, profesjon og til tjenesteproduksjon.

Formannskapet er et sentralt organ som pålegges alle kommuner å ha (ikke parlamentarisk styringsformer) gjennom kommunelovens § 8. Organet skal bestå av kommunestyrets egne representanter, valgt av kommunestyret selv. Utvalget skal som minimum behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak, men ofte tildeler kommunestyret formannskapet ytterligere oppgaver og vedtakskompetanse. Formannskapet er ikke valgt ut til denne oppgave fordi utvalgets sentrale posisjon gjør at representasjonen i det ofte følger av valgresultatet og posisjoner i eget parti slik at det gjenspeiler kommunestyrets og partienes representasjon etter valget. Muligheten for å “jobbe seg selv” inn er med det relativt små.

Kontrollutvalget er også pålagt gjennom kommuneloven og er et organ som er en del av kommunenes samlede internkontrollsystem. Det er et politisk organ hvorav minst ett medlem skal være fra kommunestyret. Loven stiller ellers ingen krav eller forventninger til medlemmenes kompetanse eller bakgrunn, men den utelukker en del innehavere av andre sentrale politiske verv. Som ordfører, varaordfører, formannskapsmedlemmer og medlemmer i andre kommunal nemder med beslutningsmyndighet. Her er kommunalt ansatte utelukket fra valg. Det gjør utvalget mindre interessant i denne studie, og velges bort.

Av lovpålagt organ peker *Administrasjonsutvalget* seg ut. Dette er et partssammensatt organ med deltakere fra arbeidsgiversiden (politiske representanter) og fra ansattensiden (arbeidstakerorganisasjonsrepresentanter). Her er det ingen lovpålagte begrensninger i valg av politisk representant, bortsett fra at arbeidsgiver skal representere flertallet i organet og at de skal være minst 3 stk. Administrasjonsutvalgets oppgaver er arbeidsgiverpolitikk og ofte med myndighet til å fatte beslutninger til og med “prinsipielt nivå”. Et utvalg som er svært interessant å undersøke mtp problemstillingenes karakter.

Av andre faste utvalg er det vanskelig å i Agderkommunene finne ett utvalg som inneholder de samme politiske saksområder og myndighetsområde. Til det velger kommunene for variert politisk organisering. De velger gjerne forskjellige navn på sine utvalg.

Flere har ikke andre utvalg enn de som er pålagt. De bruker gjerne en kommunestyremodell der kommunestyret som politisk kollegialt organ håndterer politiske saksområder i fellesskap og oppretter adhocutvalg i komplekse saker, eller de har formannskap/ planutvalg med omfattende saksområde.

Noen kommuner har ett fast utvalg utover de pålagte. Det kan ha ansvar for mange politiske saksområder på tvers av ulike tjeneste- og profesjonsnivåer. Men ofte er det to hovedsaksområder utvalget har hovedfokus på gjerne innenfor oppvekstområdet (barnehage, skole, kultur etc.) og helse, sosial og familieområdet.

Til sist må nevnes kommuner som har ett eller flere faste politiske utvalg spisset mot ett tjenesteområde, for eksempel oppvekstområdet, eller helse-, sosial- og familieområdet, eller samfunnsplan/ byggesaksområdet med flere.

Det vurderes til denne studie at faste utvalg som oppvekstutvalg, Helse- og sosialutvalg er særskilt interessante siden de er nært knyttet til tjenesteutøvelse og profesjonsutøvelse. Vi ønsker å se på utvalg som er nær den ansattes arbeidshverdag, tjenesteproduksjon og profesjonsutøvelse. Innledningsvis ble det vist til at lærer og sykepleier var blant de vanligste titler i Norske kommunestyre. Til denne studie velges det derfor å undersøke yrkestilhørigheten til politiske utvalg som tradisjonelt behandler saker fra barnehage og undervisningssektoren, og saker innenfor helse- og omsorgssektoren. Begge er tradisjonelle faste politiske utvalg nært knyttet til tjenesteproduksjon, fagekspertise og profesjoner. I studien blir de kalt oppvekstutvalg og Helse- og sosialutvalg selv om de ute i kommunene er som Fantomet, de kan gå under mange navn. Flere kommuner har ett utvalg for hvert av disse områdene, men det er også flere kommuner som håndterer begge disse områdene i ett felles utvalg, gjerne kalt levekårsutvalg eller tjenesteutvalg.

Studien velgere derfor i tillegg til kommunestyret, ut følgende tre utvalg der medlemmenes yrkestilhørighet studeres:

- Administrasjonsutvalg
- Oppvekstutvalg
- Helse- og sosialutvalg

Hvilke medlemmer sitter i disse 3 utvalgene?

Felles for dem er at de er folkevalgte politikere. Det vil si, det er kun til kommunestyret medlemmene er direkte valgt av folket. I andre organer blir medlemmene valgt av det folkevalgte kommunestyret. Det er med unntak av arbeidstakerrepresentanter i administrasjonsutvalget, som utpekes av arbeidstakerorganisasjonene.

Alle kommuner har administrasjonsutvalg. Men noen har hverken oppvekst- eller Helse- og sosialutvalg. I de tilfeller oppgis kun data på administrasjonsutvalget.

Der kommunene har både oppvekst og helse- og sosialutvalg oppgis data for alle 3 utvalg. Noen kommuner har ett fast utvalg som hovedsakelig håndterer både oppvekst- og helse- og sosialutvalgssaker. Ofte kalt levekårsutvalg/ tjenesteutvalg. I de tilfeller vil det også oppgis data for 3 utvalg, hvorav de to som ikke er administrasjonsutvalg får like data.

Utvalgsmedlemmene er funnet gjennom kvalitative dokumentanalyser på kommunenes egne nettsider, og som gjelder for inneværende periode 2015-2019. Validiteten vurderes som stor, siden dette er politiske vedtatte organer, protokollert i godkjente offentlige møteprotokoller. Muligheten for endring i sammensetning er selvsagt til stede og den forekommer. Eksempelvis gjennom fritak, selv om folkevalgte ellers har en rett og en plikt til å fungere hele valgperioden.

Kommunene har varierende kvalitet på sine innsynsmoduler, og flere av dem er ikke bare av lite brukervennlig karakter for brukeren, de er også lite brukervennlig for redaktøren. Spesielt ettersom det legges ut informasjon på flere servere (kommunens hjemmeside og kommunens innsynsmodul er ofte forskjellige systemer på forskjellige servere). Samme informasjon kan legges ut under flere forskjellige "faner". Risiko for at alle like dokumenter ikke blir oppdatert likt ved endring er til stede. Det samme er "heng" av tidligere ikke lengre oppdatert informasjon.

Der hvor kommunene ikke har lagt ut oversikt på utvalgsmedlemmer som er mulig å finne for andre enn redaktøren selv, er informasjon om innsyn blitt fysisk etterspurt og svar tilsendt.

Som nevnt anses validiteten på funn av hvem som sitter i utvalgene, som stor.

Større feilkilde for studiens vurdering er nok på utvalget av organer som skal undersøkes. At de appellerer til deltakelse fra offentlig ansatte, slik at deres representasjon blir naturlig høyere her enn i andre utvalg. Men det er jo nettopp det som er interessant og derfor anses disse utvalg som de beste, av de vanligste.

Merk at ansattrepresentantene i administrasjonsutvalgene er ikke politisk valgt, men telles likevel med som medlem i administrasjonsstyret som kommunalt ansatt. Det er jo fordi det er det de er, og fordi de i det aller vesentligste har samme påvirkningsmuligheter og vedtaksmyndighet som den politiske representanten. De er likeverdige, med unntak av at representasjonen av arbeidsgiver skal være i flertall.

Variabel: Yrkestilhørighet

Som under problemstilling 1.

Merk at i visse utvalg trenger den valgte politiker ikke være medlem av kommunestyret. Det er derfor mulig å velge inn andre politiske representanter i fra politiske miljøer utenfor kommunestyret. Yrkestilhørighet er funnet på samme vis som for kommunestyremedlemmer.

I administrasjonsstyret skal et mindretall bestå av representanter fra kommunenes egne ansatte. Det er ikke gjort kvalitetssikre undersøkelser på deres stillingsbakgrunn, annet enn at de registreres som ansatte i egen kommune. Det er det jo en forutsetning at de er.

Variabelverdier: Sektortilhørighet

Som under problemstilling 1.

4 Resultater

De funn som er gjort relatert til problemstillingene presenteres i dette kapitlet, med forklaringer på innholdet i dem. Det er 2 problemstillinger i studien, som begge krever empiri gjennom målinger av faktiske størrelser. Det er to overordnede forhold som skal måles; Antall politikere med offentlig yrkestilhørighet i Agders kommunestyre (*problemstilling 1*), og deretter andel politikere med offentlig yrkestilhørighet i tre utvalgte politiske utvalg (*problemstilling 2*).

Deretter skal det ses på om det er en tendens til at andelen med offentlig yrkestilhørighet øker fra kommunestyret og inn i de "tjenestespesialiserte" utvalg.

Men husk, hypotesen legger til grunn ikke bare at andel politiske medlemmer med offentlig yrkestilhørighet øker inn i utvalgene, men også at den i utgangspunktet er høyere blant folkevalgte kommunestyrepolitikere, enn den er i befolkningen for øvrig. Det er derfor nødvendig å innhente empiri på yrkestilhørigheten til alle sysselsatte innbyggere i Agderkommunene og Agderfylkene.

4.1 Innbyggernes yrkestilhørighet

For å kunne mene noe om politikernes yrkesrepresentativitet, sett i et forholds-perspektiv til lokalsamfunnet de er valgt til å lede, må vi også kjenne til innbyggernes yrkestilhørighet. Ikke de sysselsattes arbeidsplassene som finnes innenfor kommunegrensene, slik den ofte fremkommer i presentert statistikk fra SSB og kommunebarometeret, men den yrkessektor innbyggeren faktisk jobber i. Uavhengig av hvor.

Det er en forskjell, fordi det er styringsrepresentativitet i forhold til ansettelsesbakgrunn som er tema. Det gir direkte sammenlignbare forholdstall med innhentet empiri på yrkestilhørigheten som kommunens politikere har. Representerer lokalpolitikere befolkningen når det kommer til yrkestilhørighet, eller kan denne være skjevt konsentrert mot visse yrkes-/sektorgrupper?

Andelen sysselsatte i offentlig sektor er økende. I følge Aukrust og Gystad (2003) var den pr 4. kvartal i 2001 tilsvarende 29,7 % av alle landets sysselsatte. Aukrust og Gystad understreker at andel offentlig ansatte varierer mellom kommuner, og spesielt de kommunale er som oftest større i små kommuner (færre enn 5.000 innbyggere) sammenlignet med mellomstore (opp til 15.000) og store (over 20.000). Men også internt mellom små, mellomstore, store og mellom sentrale kommuner er det variasjoner.

De siste sammenlignbare tall er fra 4. kvartal 2015 og viser at andelen sysselsatte i offentlig forvaltning på *nasjonalt nivå* nå er 31,5 %, hvorav 11,4 % er stat og 20,1 % kommunal (SSB 2016). Hvordan er det så i Agder?

I Agder er andel sysselsatte til offentlig sektor pr. 4. kvartal 2015 fordelt slik i % (SSB, Tabell: 07979: Offentlig Sysselsatte per 4. kvartal 2015, etter bosted og sektor, i % av alle sysselsatte):

Kommune	Offentlig yrkestilhørighet til innbyggere i Agder, 4. kvartal 2015		
	Offentlig Sektor	Kommunal forvaltning	Statlig forvaltning
Risør	36,6	30,8	5,7
Grimstad	34,4	23,0	11,4
Arendal	34,8	21,7	13,1
Gjerstad	30,0	26,1	3,8
Vegårshei	34,1	28,3	5,8
Tvedestrand	33,7	26,6	7,2
Froland	32,2	24,0	8,2
Lillesand	31,3	21,9	9,4
Birkenes	28,0	21,8	6,2
Åmli	34,1	29,5	4,6
Iveland	31,8	28,8	2,9
Evje og Hornnes	35,1	29,3	5,9
Bygland	40,2	32,1	8,1
Valle	39,2	35,8	3,4
Bykle	39,7	37,2	2,5
Aust Agder	34,0	24,0 (2,4)	10,0
Kristiansand	32,5	20,0	12,4
Mandal	30,6	25,0	5,7
Farsund	28,3	24,6	3,7
Flekkefjord	36,2	27,0	9,2
Vennesla	28,4	22,0	6,3
Songdalen	28,3	21,9	6,4
Søgne	30,1	22,6	7,5
Marnardal	32,4	28,7	3,7
Åseral	36,8	34,2	2,5
Audnedal	37,9	34,9	3,1
Lindesnes	25,9	23,0	2,9
Lyngdal	25,5	21,8	3,8
Hægebostad	30,2	27,7	2,4
Kvinesdal	33,9	29,8	4,1
Sirdal	38,7	36,1	2,6
Vest-Agder	31,3	22,5 (2,0)	8,9

Tabell 4.1.a: Andel sysselsatte i % tilhørende offentlig forvaltning i Agder-kommunene. Tall i parentes på fylkesnivå, viser andel i kommunal forvaltning med yrkestilhørighet til fylkeskommune.

I tabellen over, *tabell 4.1.a.*, er det oversikt på yrkestilhørigheten til sysselsatte innbyggere i Agder mellom 15 og 74 år på kommunenivå, og på fylkesnivå. Kolonnen for offentlig sektor er summen av kommunal og statlig forvaltning. Kommunal forvaltning er både kommune, og fylkeskommune. Siden Fylkeskommunen utgjør en lav andel sysselsatte (2,4 % i Aust-Agder og 2,0 % i Vest-Agder) og fordi kommune og fylkeskommune hører til samme tariffområde så skilles de ikke ut alene, men inngår heretter i studien i en av følgende samlebetegnelser; kommunal forvaltning/ kommunal sektor/ kommune.

Merk: Differansen mellom prosenten i offentlig sektor og 100 %, er selvsagt andel sysselsatte innbyggere som har sin yrkestilhørighet til ikke-offentlig sektor.

34 % av Aust-Agders og 31,3 % av Vest-Agders sysselsatte innbyggere mellom 15 og 74 år har yrkestilhørighet til offentlig sektor. I Aust noe høyere enn i Vest både innenfor kommunal og statlig forvaltning. I gjennomsnitt er det 32,6 % i Agder, som vi ser er akkurat litt høyere enn på nasjonalt nivå.

Variasjonen er forholdsvis stor fra Lyngdal der 25,5 % av de sysselsatte innbyggerne jobber i offentlig sektor, til Bygland med 40,2 %. Interessant er det også å se at flere av byene har forholdsvis høy andel offentlig ansatte, og at det da gjerne er den statlige andel som trekker dem litt opp. Ikke unaturlig siden de store statlige institusjoner gjerne legges til, eller også skaper, områder med større befolkningstetthet. Men igjen, det er ikke de sysselsatte arbeidsplassene i kommunen som måles, men hvor de sysselsatte innbyggerne i en kommune jobber. Selv om det nok er stor grad av samvariasjon mellom bosted og arbeidsplass, er det likevel ikke helt det samme.

Når vi i de påfølgende avsnitt/ kapitler skal presentere interessante funn på lokalpolitikernes yrkestilhørighet, vil deres sees i sammenheng med med-innbyggerne.

4.2 Resultater, problemstilling 1:

- *Hva er representasjonen av yrkestilhørigheten til offentlige og spesielt kommunal forvaltning blant medlemmer i Agders kommunestyre?*

Som nevnt i forrige kapittel, metode, er kommunestyrerepresentantenes yrkestilhørighet undersøkt. Selv om det er den offentlige tilhørighet som vil behandles videre i studien, presenteres først en fullstendig oversikt på kommunestyremedlemmenes yrkestilhørighet. Først for Aust-Agder i kap. 4.2.1 der den sammenlignes med innbyggernes i kap. 4.2.2 og tilsvarende for Vest-Agder i kap 4.2.3 og 4.2.4.

Med *tilhørighet* menes ansettelsesforhold på undersøkelsestidspunktet. For alders- og uførepensjonister er det på samme vis registrert yrkestilhørighet som yrkesaktiv.

Deretter er yrkestilhørigheten/ stillingen til den enkelte, i *tabell 4.2.1.a* (Aust-Agder) og *4.2.3.a* (Vest-Agder), systematisert inn i sektorgrupper tilsvarende de som benyttes i Nasjonalregnskapet (se variabelverdier i kap 3.3.1).

Sektorgruppene i tabellen er delt inn i to hoveddeler, *Offentlig sektor* i de blå kolonnene og *ikke-offentlig sektor* i de grønne kolonnene (til høyre for tykk strek). Noen få av Nasjonalregnskapets nærliggende grupper er her slått sammen. Eks. er privat næringsvirksomhet og finansielle foretak slått sammen til betegnelsen; privat. Nasjonalregnskapets skille mellom offentlig og ikke-offentlig sektor er selvsagt beholdt.

Tallene i kolonnene er prosentandel yrkestilhørighet tilhørende politikere i de respektive kommunestyre i Aust-Agder. Ved å legge sammen kolonnene *Kommune, Stat, Offentlig foretak, Privat, Ideelle organisasjoner og Annet/ ukjent* skal summen bli 100 % (pluss minus en tittel som følger av avrundinger).

Offentlig forvaltning er en samlekolonne for summen av yrkestilhørighet til *kommune* og *stat*. *Egen kommune* er de fra *kommune* som er ansatt i, eller har lignende nær yrkestilhørighet (vertskommune, IKS, pensjonist fra kommunen) til den kommunen de også er folkevalgt i.

Eksempelvis; I Risør har 27,6 % av de folkevalgte kommunestyrepolitikere en yrkestilhørighet til kommunal sektor. Det inkluderer ansettelsesforhold i; Fylkeskommunen, i egen kommune, i andre kommuner, i virksomhetskommuner og interkommunale selskaper og eventuelle pensjonister med sin aktive yrkestilhørighet til de samme steder.

13,8 % av kommunestyret i Risør har en ansettelsestilhørighet til den samme kommunen (inkludert interkommunale selskap og virksomhetskommuner) som de er folkevalgt i.

4.2.1 Yrkestilhørighet i Aust-Agders kommunestyre

Kommuner i Aust-Agder	Offentlig sektor				Ikke-offentlig sektor			
	Offentlig forvaltning	Stat	Kommune	Egen kommune	Off. foretak	Privat	Ideell org.	Annet/ Ukjent
Risør	34,5	6,9	27,6	13,8	0,0	51,7	3,4	10,3
Grimstad	31,4	8,6	22,9	11,4	5,7	48,6	8,6	5,7
Arendal	48,7	25,6	23,1	10,3	0,0	33,3	10,3	7,7
Gjerstad	41,2	11,8	29,4	11,8	0,0	52,9	5,9	0,0
Vegårshei	42,9	14,3	28,6	4,8	4,8	52,4	0,0	0,0
Tvedestrand	32,0	12,0	20,0	8,0	0,0	56,0	12,0	0,0
Froland	26,3	10,5	15,8	5,3	21,1	47,4	0,0	5,3
Lillesand	40,7	18,5	22,2	11,1	0,0	37,0	3,7	18,5
Birkenes	28,6	14,3	14,3	14,3	0,0	57,1	9,5	4,8
Åmli	35,3	0,0	35,3	17,6	11,8	52,9	0,0	0,0
Iveland	35,3	5,9	29,4	11,8	11,8	41,2	0,0	11,8
Evje og Honnes	47,6	9,5	38,1	28,6	4,8	33,3	4,8	9,5
Bygland	73,3	0,0	73,3	46,7	0,0	20,0	6,7	0,0
Valle	40,0	0,0	40,0	40,0	6,7	53,3	0,0	0,0
Bykle	61,5	0,0	61,5	38,5	0,0	30,8	7,7	0,0
Aust-Agder	40,2	10,9	29,3	16,3	3,9	44,7	5,4	5,7

Tabell 4.2.1. a: Yrkestilhørighet i % for kommunestyrerepresentanter i Aust-Agder, fordelt på sektorer.

Tabell 4.2.1.a viser en samlet oversikt over yrkestilhørigheten til samtlige 331 kommunestyrepolitikere i Aust-Agder. Den viser at 40,2 % av kommunestyremedlemmene i Agder har en yrkestilhørighet til offentlig sektor, hvorav 29,3 % tilhører kommunal forvaltning.

Også her ser vi at det er forholdsvis stor spredning kommunene i mellom med lavest i Froland som har 26,3 % til høyest i Bygland med 73,3 %, hvorav alle tilhørende kommunal forvaltning.

3,9 % tilhører offentlige foretak, fortrinnsvis ansatte i utføringsbedrifter og energisektor. Det kategoriseres ikke inn i offentlig sektor og telles ikke med inn i denne studieanalyse. Men, spesielt utføringsbedriftene vil kunne oppnå samme public-choice egennyttemaksimerende effekt av å sitte i kommunestyret ettersom det i hovedsak er kommunestyret som er eier, og kjøper av deres tjenester. Men, det er bare offentlige yrkestilhørighet som er interessant med tanke på hypotesen og problemstilling. Når vi skiller ut de offentlige delene i tabell 4.2.1.a og legger dem inn i et stolpediagram, visualiseres variasjonen mellom kommunene bedre

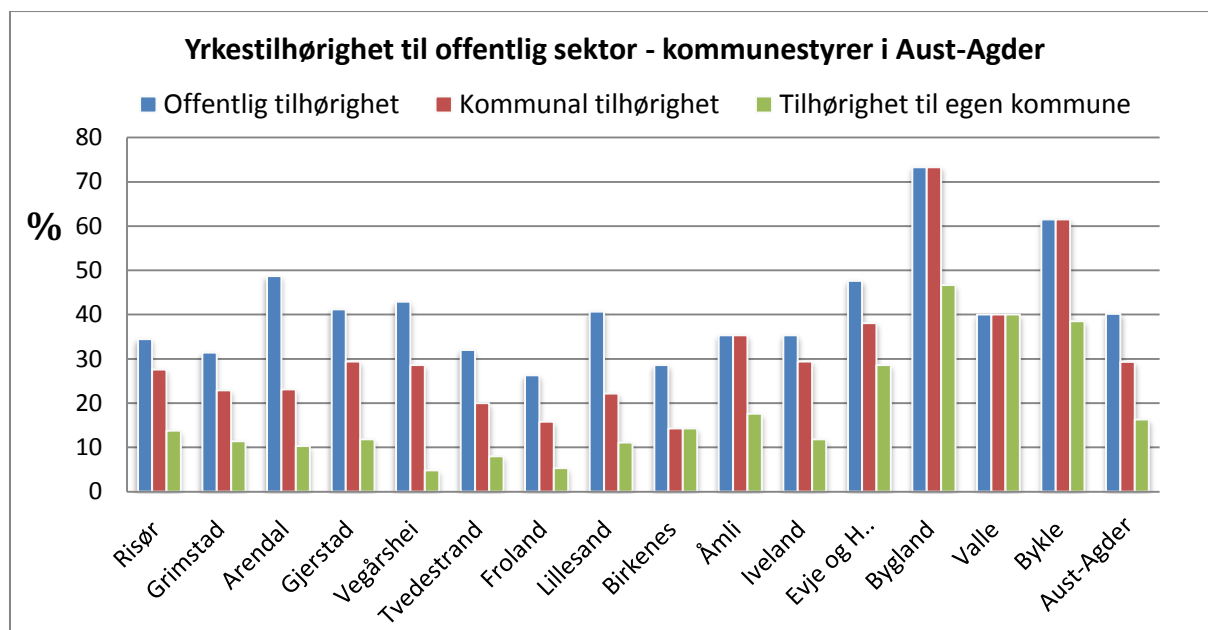


Diagram 4.2.1.a: Offentlig yrkestilhørighet til kommunestyrerepresentanter i Aust-Agder.

Det er setesdalsregionen med særlig Bygland og Bykle som ved første øyekast skiller seg ut. Disse har en høy andel kommunestyrepolitikere med yrkestilhørighet til offentlig sektor og alle innenfor kommunal forvaltning. Sammen med Valle og deretter Evje og Hornnes er det de 4 kommunene som har høyest andel folkevalgte med et ansettelsesforhold i samme organisasjon som de som kollegialt folkevalgt organ også er arbeidsgiveransvarlig for. Ellers er det verdt å merke seg Arendal kommune. Fylkeshovedstedet i Aust-Agder har et bystyre med fylkets 3. høyeste andel medlemmer med offentlig yrkestilhørighet. Nesten halvparten av medlemmene i Arendal bystyre har en yrkestilknytning til offentlig sektor. Som en ser av differansen mellom offentlig og kommunal tilhørighet i Arendal er den statlige andel forholdsvis stor.

Sett i et public choice perspektiv er det tilhørigheten til kommunal sektor og spesielt egen kommune som er mest interessant, med tanke på mulighetsrommet for egen nyttemaksimering. Her gjennom å benytte sin administrative maktkompetanse inn i det politiske landskap, og legitimere denne gjennom sin folkevalgte posisjon. Denne studie går derimot ikke så langt at den vurderer om dette faktisk skjer, i hvilket omfang eller på hvilken måte. Det er størrelsen på offentlig ansatte, og spesielt innenfor kommunal forvaltning som er gjenstand for undersøkelsen.

I dette kapittel, 4.2.1, er representasjon av offentlig yrkestilhørighet til kommunestyremedlemmer i Aust-Agder presentert, som etterspurt i problemstilling 1. Hvordan samsvarer denne med hypotesen om at denne representasjonen er høyere i kommunestyret enn blant egne innbyggere?

4.2.2 Representasjon av yrkestilhørighet i Aust-Agders kommunestyre

Styringsrepresentasjonen til medlemmer i kommunestyret, knyttet til yrkestilhørighet, vurderes i forholdet den utgjør sammenlignet med kommunens innbyggere for øvrig. I *tabell 4.2.2.a* er denne gjengitt for kommunene i Aust-Agder.

Kommuner i Aust-Agder	INNBYGGERE		KOMMUNESTYRE	
	Offentlig sektor	Kommunal sektor	Offentlig sektor	Kommunal sektor
Risør	36,6	30,8	34,5	27,6
Grimstad	34,4	23,0	31,4	22,9
Arendal	34,8	21,7	48,7	23,1
Gjerstad	30,0	26,1	41,2	29,4
Vegårshei	34,1	28,3	42,9	28,6
Tvedestrand	33,7	26,6	32,0	20,0
Froland	32,2	24,0	26,3	15,8
Lillesand	31,3	21,9	40,7	22,2
Birkenes	28,0	21,8	28,6	14,3
Åmli	34,1	29,5	35,3	35,3
Iveland	31,8	28,8	35,3	29,4
Evje og Hornnes	35,1	29,3	47,6	38,1
Bygland	40,2	32,1	73,3	73,3
Valle	39,2	35,8	40,0	40,0
Bykle	39,7	37,2	61,5	61,5
Aust Agder	34,0	24,0	40,2	29,3

Tabell 4.2.2.a yrkestilhørighet offentlig sektor for innbyggere og kommunestyremedlemmer i Aust-Agder

I Aust-Agder samlet er det en noe høyere representasjon av politikere med offentlig yrkestilhørighet enn det er i befolkningen ellers. 40,2 % av de folkevalgte kommunestyremedlemmene i Aust-Agder har yrkestilknytning til offentlig sektor. Det er 6,2 prosentpoeng flere enn innbyggerne (34 %). Den samme tendens ser man innenfor kommunal sektor. 29,3 % av kommunestyrets medlemmer har tilknytning til kommunal og/eller fylkeskommunal forvaltning, som er 5,3 prosentpoeng flere enn i befolkningen (24 %).

Størrelser på fylkesnivå gir et godt bilde for status i Aust-Agder samlet, men variasjonen blant og mellom kommunene er stor. Denne kommer bedre visuelt til syne i de påfølgende figurer der *diagram 4.2.2.a* viser tilhørighet til offentlig sektor samlet, og *diagram 4.2.2.b* som skiller ut den kommunale andel.

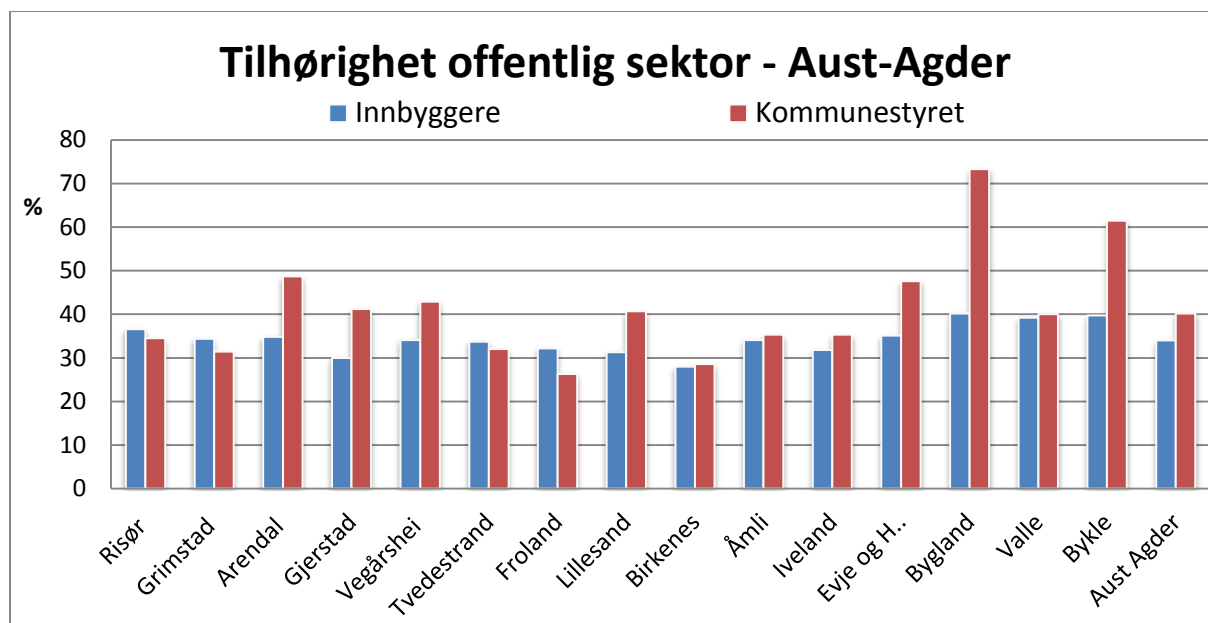


Diagram 4.2.2.a Yrkestilhørighet til offentlig sektor for innbyggere og til kommunestyremedlemmer

11 av de 15 kommunene i Aust-Agder har høyere representasjon av offentlig yrkestilhørighet blant medlemmene i sine kommunestyre enn det er blant kommunens egne innbyggere. I 5 av de 11 kommunene er forskjellen høyere enn ti prosentpoeng. Størst er det i Bygland med 33 prosentpoeng overrepresentasjon av offentlig ansatte i kommunestyret sammenlignet med deres innbyggere. Det kan være verdt å merke at overrepresentasjonen også er forholdsvis stor i Arendal bystyre. Nesten halvparten (48,7 %) av bystyret i Arendal består av folkevalgte med en yrkestilhørighet til stat eller kommune. Det er 13,9 prosentpoeng høyere representasjon enn blant kommunens egne innbyggere.

4 av 15 kommuner har derimot lavere representasjon av offentlig yrkestilhørighet i kommunestyret, enn blant kommunens innbyggere. Størst forskjell er det i Froland med nesten 6 prosentpoeng færre offentlig ansatte i kommunestyret enn blant sine innbyggere.

Merk at tallene på fylkesnivå ikke er gjennomsnittstall mellom kommunene, men faktiske forholdstall. Altså alle politikere i fylket fordelt på sektor, sammenlignet med alle sysselsatte i fylket fordelt på sektor. Små kommuner har forholdsvis flere kommunestyremedlemmer enn de store, sammenlignet med antall innbyggere i kommunen (se *tabell 3.3.1.a*). Tendensen er likevel tydelig. De fleste kommuner i Aust-Agder har overrepresentasjon av offentlig yrkestilhørighet i kommunestyrene, og at den ender opp med det det på fylkesnivå med 6,2 prosentpoeng.

Når vi tar bort innbyggere og politikere tilhørende statlig sektor holder tendensene seg, men de opptrer noe annerledes ettersom de statlige arbeidsplasser ikke er spredt ut i fylket på samme måte som de kommunale. Selv om det er yrkestilhørighet og ikke arbeidsplasser i kommunen som måles har bosted og arbeidsplass en viss naturlig sammenheng.

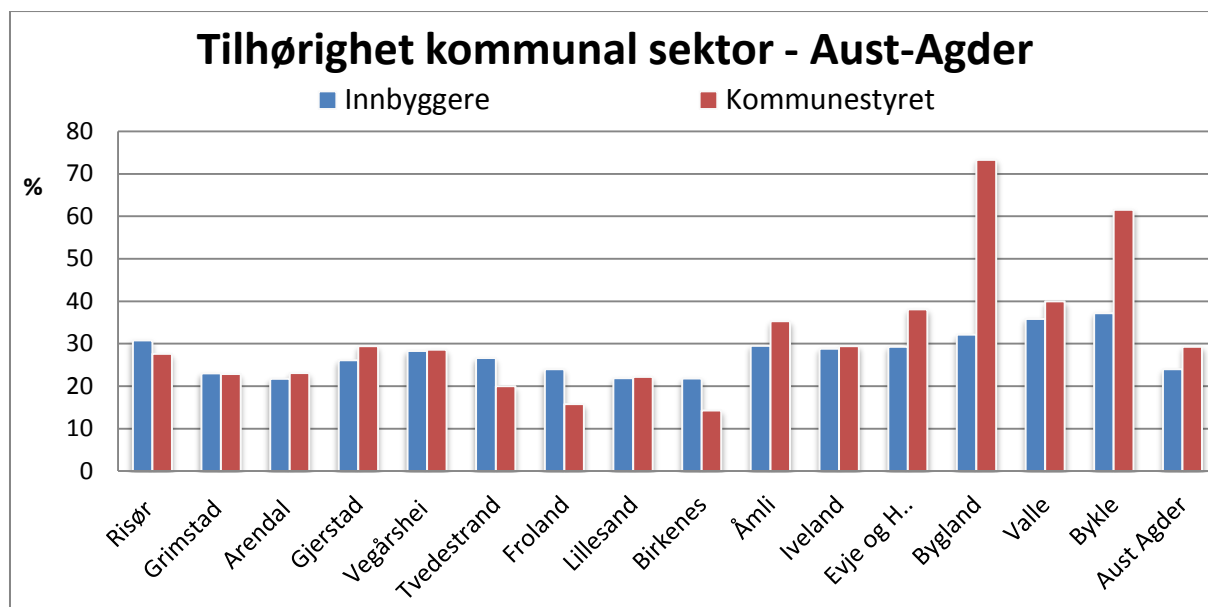


Diagram 4.2.2.b Yrkestilhørighet til kommunal forvaltning for innbyggere og til kommunestyremedlemmer

10 av de 15 kommunene i Aust-Agder har høyere representasjon av kommunal yrkestilhørighet i sine kommunestyrer enn blant kommunens egne innbyggere.

I 3 av disse 10 kommunene er forskjellen over 5, men mindre enn 10 prosentpoeng.

I 2 av dem er den over 10 prosentpoeng, herunder Bygland med 41,2 og Bykle med 24,3 prosentpoeng kommunal overrepresentasjon i kommunestyret enn blant sine innbyggere.

For Arendal sin del er det her kun 1,4 prosentpoeng overrepresentasjon. Den forholdsvis store forskjellen til samlet offentlig tilhørighet i Arendal bystyre årsaksforklares med stor andel statlig tilhørighet.

5 av de 15 kommunene i Aust-Agder har en lavere representasjon av kommunal yrkestilhørighet i kommunestyret, enn blant kommunens innbyggere. Størst forskjell er det også her i Froland med 8,2 prosentpoeng underrepresentasjon i kommunestyret.

Merk at tallene på fylkesnivå ikke er gjennomsnittstall mellom kommunene, men faktiske forholdstall. Altså alle politikere i fylket fordelt på sektor, sammenlignet med alle sysselsatte i fylket fordelt på sektor. Små kommuner har forholdsvis flere kommunestyremedlemmer enn de store, sammenlignet med antall innbyggere i kommunen (se *tabell 3.3.1.a*). Tendensen er likevel tydelig. De fleste kommuner i Aust-Agder har overrepresentasjon av offentlig yrkestilhørighet i kommunestyrene, og at den også ender opp med det det på fylkesnivå med 5,3 prosentpoeng.

4.2.3 Yrkestilhørighet i Vest-Agders kommunestyre

Kommuner i Vest-Agder	Offentlig sektor				Ikke-offentlig sektor			
	Offentlig forvaltning	Stat	Kommune	Egen kommune	Off. foretak	Privat	Ideell org.	Annet/ Ukjent
Kristiansand	37,7	17,0	20,8	17,0	1,9	34,0	9,4	17,0
Mandal	37,1	22,9	14,3	5,7	8,6	37,1	5,7	11,4
Farsund	48,3	6,9	41,4	27,6	6,9	34,5	3,4	6,9
Flekkefjord	51,4	11,4	40,0	31,4	5,7	37,1	0,0	5,7
Vennesla	40,7	11,1	29,6	11,1	3,7	40,7	11,1	3,7
Songdalen	40,0	20,0	20,0	4,0	0,0	48,0	4,0	8,0
Søgne	40,7	14,8	25,9	3,7	3,7	44,4	3,7	7,4
Marnardal	23,8	4,8	19,0	9,5	4,8	57,1	4,8	9,5
Åseral	29,4	0,0	29,4	29,4	11,8	52,9	0,0	5,9
Audnedal	47,1	0,0	47,1	5,9	0,0	52,9	0,0	0,0
Lindesnes	23,8	4,8	19,0	14,3	0,0	66,7	4,8	4,8
Lyngdal	34,5	3,4	31,0	24,1	3,4	44,8	13,8	3,4
Hægebostad	40,0	0,0	40,0	20,0	0,0	53,3	0,0	6,7
Kvinesdal	33,3	3,7	29,6	22,2	11,1	51,9	0,0	3,7
Sirdal	42,1	10,5	31,6	31,6	36,8	21,1	0,0	0,0
Vest-Agder	38,3	10,1	28,2	17,1	6,0	43,3	5,0	7,3

Tabell 4.2.3 a: Yrkestilhørighet i % for [kommunestyrerepresentanter](#) i Vest-Agder, fordelt på sektorer.

Tabell 4.2.3.a er en samlet oversikt over yrkestilhørigheten til samtlige 397 kommunestyrepolitikere i Vest-Agder.

38,3 % av kommunestyremedlemmene i Vest-Agder har en yrkestilhørighet til offentlig sektor, hvorav 28,2 % tilhører kommunal forvaltning. Også her ser vi at det er forholdsvis stor spredning blant kommunene fra lavest i Marnardal og Lindesnes med 23,8 % til høyest i Flekkefjord med 51,4 %, hvorav 40 % tilhørende kommunal forvaltning.

6 % tilhører offentlige foretak, fortrinnsvis ansatte i utføringsbedrifter og energisektor. Det kategoriseres ikke inn i offentlig sektor og telles ikke med inn i denne studieanalyse. Men, spesielt utføringsbedriftene vil kunne oppnå samme public-choice egen nyttemaksimerende effekt av å sitte i kommunestyret ettersom det i hovedsak er kommunestyret som er eier, og kjøper av deres tjenester. Det er altså den offentlige yrkestilhørighet som er interessant med tanke på problemstilling og hypotese. Når vi skiller ut de offentlige delene i tabell 4.2.3.a og legger dem inn i et stolpediagram, visualiseres variasjonen mellom kommunene bedre.

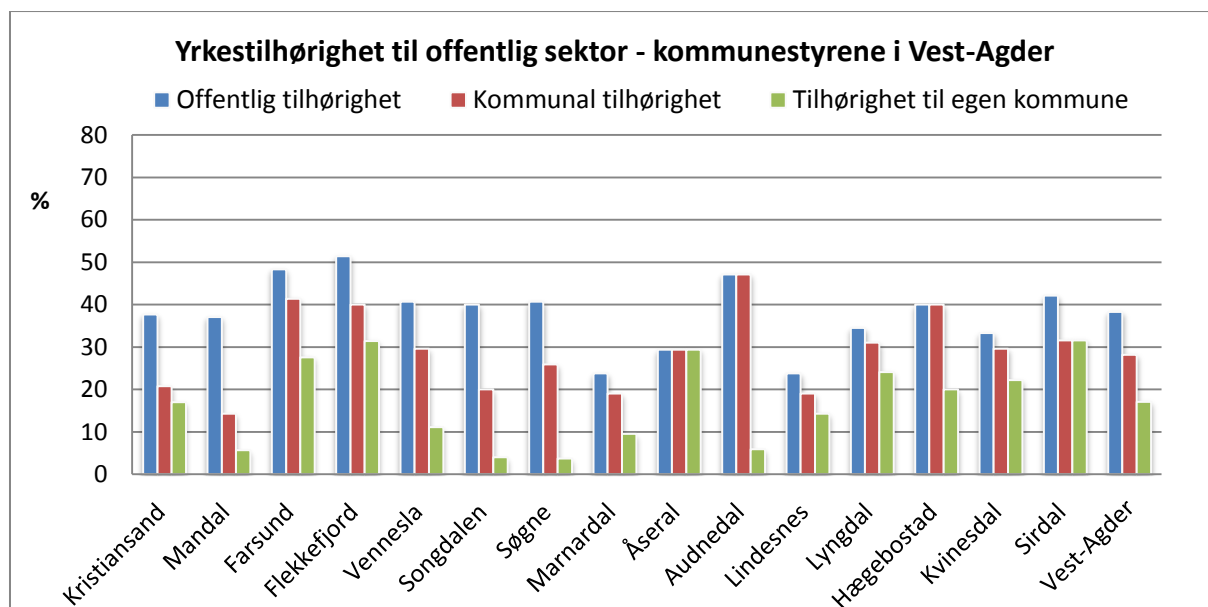


Diagram 4.2.3.a: Offentlig yrkestilhørighet til kommunestyrerepresentanter i Vest-Agder.

I Vest-Agder ser det ut til å være en noe jevnere fordeling av deres 38,3 % politikere med yrkestilhørighet til offentlig sektor. Det er bykommunene Flekkefjord og Farsund som har den høyeste andel med henholdsvis 51,4 og 48,3 %. Sammen med Audnedal og Hægebostad har de også den høyeste andel tilknyttet kommunal forvaltning.

Kristiansand og Mandal har over gjennomsnitt høy representativitet av bystyrepolitikere med offentlig yrkestilhørighet, og som i Arendal er en stor del av årsaksforklaringen til det statlig forvaltning. Ellers er det verdt å merke seg at det er ikke lett å se noe tydelige forskjeller mellom små og store kommuner kanskje utenom at tilhørighet til staten utgjør en større andel av den offentlige yrkestilhørighet i områder med større befolkningstetthet.

Sett i et public choice perspektiv er det tilhørigheten til kommunal sektor og spesielt egen kommune som er mest interessant, med tanke på mulighetsrommet for egen nyttemaksimering. Her gjennom å benytte sin administrative maktkompetanse inn i det politiske landskap, og legitimere denne gjennom sin folkevalgte posisjon. Denne studie går derimot ikke så langt at den vurderer om dette faktisk skjer, i hvilket omfang eller på hvilken måte. Det er størrelsen på offentlig ansatte, og spesielt innenfor kommunal forvaltning som er gjenstand for undersøkelsen. I fortsettelsen gjengis og sammenlignes derfor størrelsene kun som offentlig- og kommunal sektor (forvaltning).

I dette kapittelet, 4.2.3, er representasjon av offentlig yrkestilhørighet til kommunestyremedlemmer i Vest- Agder presentert, som etterspurt i problemstilling 1. Hvordan samsvarer denne med hypotesen om at den er høyere i kommunestyret enn blant egne innbyggere?

4.2.4 Representasjon av yrkestilhørighet i Vest-Agders kommunestyre

Styringsrepresentasjonen i kommunestyret, knyttet til yrkestilhørighet, vurderes i forholdet den utgjør sammenlignet med kommunens innbyggere for øvrig. I *tabell 4.2.4.a* er denne gjengitt for kommunene i Vest-Agder.

Kommuner i Vest-Agder	INNBYGGERE		KOMMUNESTYRE	
	Offentlig sektor	Kommunal sektor	Offentlig sektor	Kommunal sektor
Kristiansand	32,5	20,0	37,7	20,8
Mandal	30,6	25,0	37,1	14,3
Farsund	28,3	24,6	48,3	41,4
Flekkefjord	36,2	27,0	51,4	40,0
Vennesla	28,4	22,0	40,7	29,6
Songdalen	28,3	21,9	40,0	20,0
Søgne	30,1	22,6	40,7	25,9
Marnardal	32,4	28,7	23,8	19,0
Åseral	36,8	34,2	29,4	29,4
Audnedal	37,9	34,9	47,1	47,1
Lindesnes	25,9	23,0	23,8	19,0
Lyngdal	25,5	21,8	34,5	31,0
Hægebostad	30,2	27,7	40,0	40,0
Kvinesdal	33,9	29,8	33,3	29,6
Sirdal	38,7	36,1	42,1	31,6
Vest-Agder	31,3	22,5	38,3	28,2

Tabell 4.2.4.a yrkestilhørighet offentlig sektor for innbyggere og kommunestyremedlemmer i Vest-Agder

I Vest-Agder samlet er det en høyere representasjon av politikere med offentlig yrkestilhørighet enn det er i befolkningen ellers. 38,3 % av de folkevalgte kommunestyremedlemmene i Vest-Agder har yrkestilknytning til offentlig sektor. Det er 7,0 prosentpoeng flere enn innbyggere (31,3 %). Den samme tendens ser man innenfor kommunal sektor. 28,2 % av kommunestyrets medlemmer har tilknytning til kommunal- og/ eller fylkeskommunal forvaltning, som er 5,7 prosentpoeng flere enn i befolkningen (22,5 %).

Størrelser på fylkesnivå gir et godt bilde for status i Vest-Agder samlet, men variasjonen blant og mellom kommunene er stor. Denne kommer bedre visuelt til syne i de påfølgende figurer der *diagram 4.2.4.a* viser tilhørighet til offentlig sektor samlet, og *diagram 4.2.4.b* som skiller ut den kommunale andel.

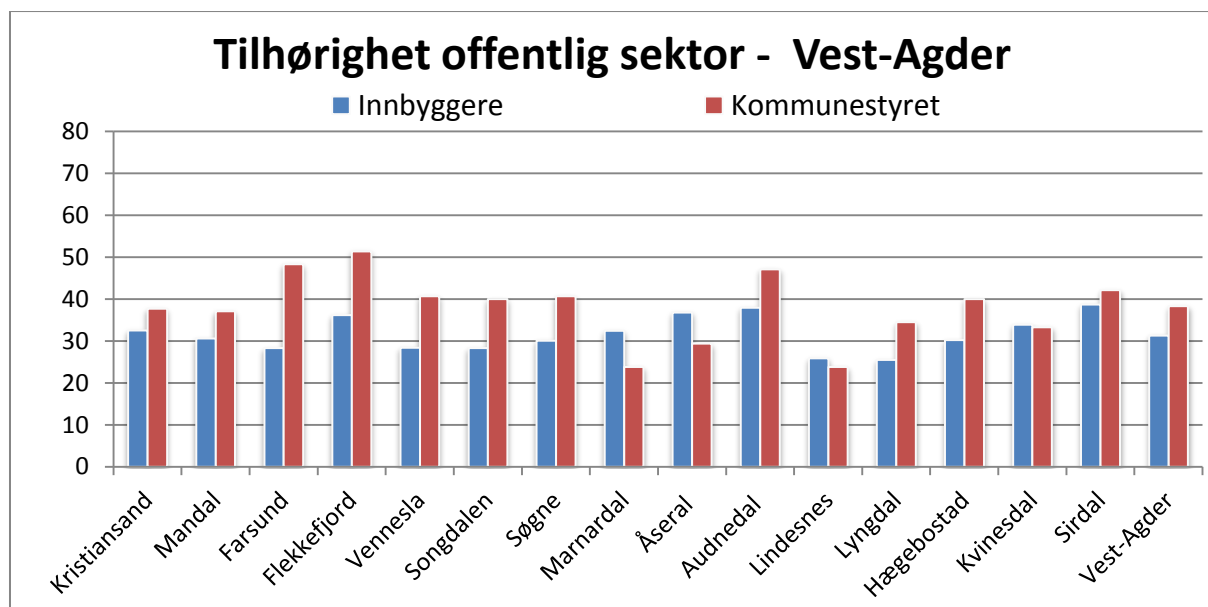


Diagram 4.2.4.a Yrkestilhørighet til offentlig sektor for innbyggere og til kommunestyremedlemmer

11 av de 15 kommunene i Vest-Agder har høyere representasjon av offentlig yrkestilhørighet i sine kommunestyre enn det er blant kommunens egne innbyggere. I 5 av de 11 kommunene er forskjellen større enn ti prosentpoeng og størst er det i Farsund med 20,0 prosentpoeng overrepresentasjon sammenlignet med den innbyggerne i Farsund har. De 5 kommunene er småby-kommuner, eller kommuner med nær geografisk tilknytning til by. Men om det skulle være en årsaksfaktor, hvorfor er ikke da innbyggernes tilhørighet til offentlig sektor tilsvarende?

4 av de 15 kommunene har lavere representasjon av offentlig yrkestilhørighet i kommunestyret, enn blant kommunens innbyggere. Størst forskjell er det i Marnadal og Åseral med henholdsvis 8,6 og 7,4 prosentpoeng færre offentlig ansatte i kommunestyret enn blant sine innbyggere.

Merk at tallene på fylkesnivå ikke er gjennomsnittstall mellom kommunene, men faktiske forholdstall. Altså alle politikere i fylket fordelt på sektor, sammenlignet med alle sysselsatte i fylket fordelt på sektor. Små kommuner har forholdsvis flere kommunestyremedlemmer enn de store, sammenlignet med antall innbyggere i kommunen (se tabell 3.3.1.a). Tendensen er likevel tydelig. De fleste kommuner har overrepresentasjon av offentlig yrkestilhørighet i kommunestyrene, og den ender opp med det på fylkesnivå med 7 prosentpoeng. Når vi tar bort innbyggere og politikere tilhørende statlig sektor holder tendensene seg, men de opptrer noe annerledes ettersom de statlige arbeidsplasser ikke er spredt ut i fylket på samme måte som de kommunale. Selv om det er yrkestilhørighet og ikke arbeidsplasser i kommunen som måles, har bosted og arbeidsplass en viss naturlig sammenheng.

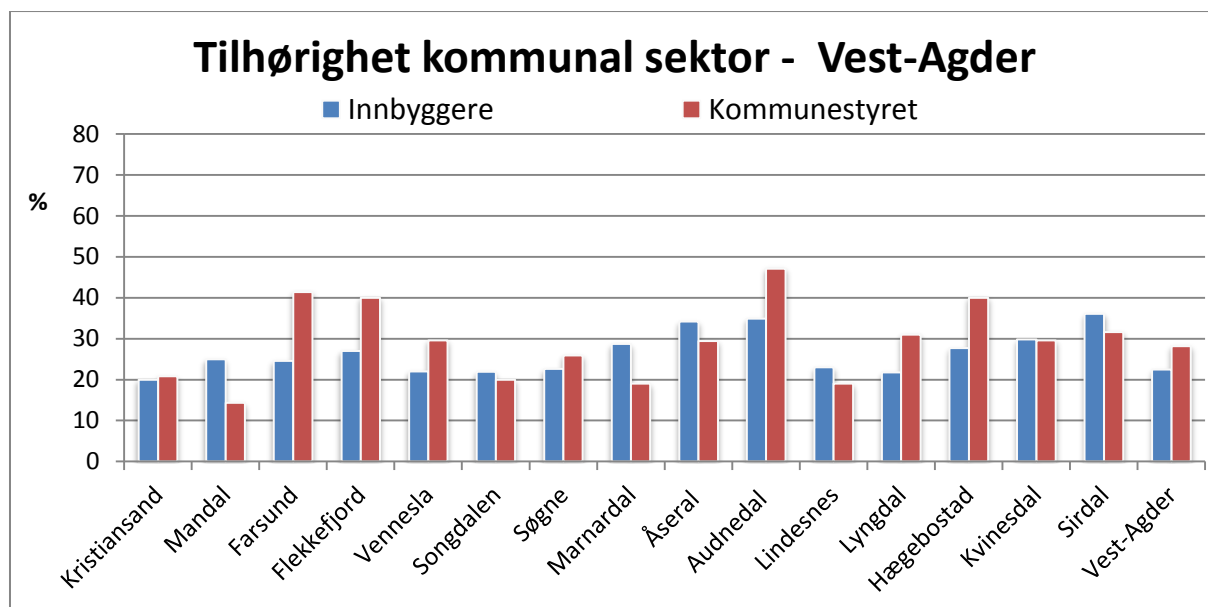


Diagram 4.2.4.b Yrkestilhørighet til kommunal forvaltning for innbyggere og til kommunestyremedlemmer

8 av de 15 kommunene i Aust-Agder har høyere representasjon av kommunal yrkestilhørighet i kommunestyrene enn blant kommunens egne innbyggere. Det er ikke mer enn akkurat over halvparten.

I 4 av dem er forskjellen over 10 prosentpoeng og høyest er det også her i Farsund med 16,8 prosentpoeng overrepresentasjon i kommunestyret sammenlignet med innbyggerne i Farsund for øvrig.

7 av de 15 kommunene har lavere representasjon av kommunal yrkestilhørighet i kommunestyret, enn blant kommunens innbyggere. Størst forskjell er det i Mandal med 10,7 prosentpoeng færre med kommunal yrkestilhørighet blant medlemmene i kommunestyret enn det er blant sine innbyggere.

Merk at tallene på fylkesnivå ikke er gjennomsnittstall mellom kommunene, men faktiske forholdstall. Altså alle politikere i fylket fordelt på sektor, sammenlignet med alle sysselsatte i fylket fordelt på sektor. Små kommuner har forholdsvis flere kommunestyremedlemmer enn de store, sammenlignet med antall innbyggere i kommunen (se tabell 3.3.1.a). Tendensen til overrepresentasjon av kommunal yrkestilhørighet blant medlemmene i Vest-Agders kommunestyre er til stede, men ikke like tydelig som for offentlig tilhørighet. Heller ikke like tydelig som i nabofylket i Øst. Den samlede overrepresentasjon i fylket er på 5,7 prosentpoeng.

4.3 Resultater, problemstilling 2:

- *Hva er representasjonen av yrkestilhørigheten til offentlige og spesielt kommunal forvaltning blant medlemmer i politiske styringsorganer, nært knyttet til offentlig ansettelsesforhold og tjenesteproduksjon?*

Styringssystemene i det representative demokrati er tuftet på at kommuner styres og ledes av folkevalgte organer bestående av folkevalgte politikere som treffer beslutninger og fatter vedtak på vegne av befolkningen.

Som enkeltstående politiker har man makt og innflytelse spesielt i å sette dagsorden og til å være med som påvirkningsagent i prosesser. Men, det er først som medlem av et styrende utvalg at en politiker har formell makt i kommunestrukturen (Engelsrud, Jahren, & Sletnes, 2014, s. 101). De folkevalgte organer blir med det selve kjernen i det kommunale selvstyret.

Derfor er det av interesse for denne oppgave å se om det er en form for samsvar mellom folkevalgte politikeres yrkes-/ sektortilhørighet og deres utvalgstillhørighet.

Kommunelovens målsetting er at den politiske struktur i stor grad skal kunne bestemmes av kommunen selv, basert på lokale forhold og ulike behov. Det er kun til kommunestyret at medlemmene er direkte folkevalgt. De øvrige utvalg er det kommunestyret selv som velger representanter til.

Det er kun noen få politiske utvalg det er lovbestemt skal være i alle kommuner. Ut over det er det i stor grad opp til kommunene selv å vedta en utvalgsstruktur.

Alle kommunene på Agder følger formannskapsmodellen som styringsform. Men ellers er det blant de 30 kommunene på Agder en variasjon av utvalg, og hvilke myndigheter som er lagt til utvalgene. Noen kommuner har begrenset utvalgsstrukturen til kun de obligatoriske/ lovpålagte, mens andre har valgt å opprettede utvalg godt ut over det.

Det har derfor vært nødvendig å gjøre et utvalg blant noen få av de pålagte (se kap 3.3.2), og/ eller av de "vanlige" faste utvalg etter kommunelovens § 10 som kommunene selv velger å opprette for visse saksområder. Faste utvalg opprettes gjerne innenfor konkrete saksområder og tjenesteområder som har naturlig tilhørighet. Som for eksempel plan- og bygg, helse- og sosial, undervisnings- og oppvekstutvalg, kulturutvalg med videre.

Utvalgenes navn varierer kommunene i mellom, selv om saksområde, innhold og myndighet er lett sammenlignbare. I tillegg til Kommunestyret, er det valgt å undersøke yrkestilhørigheten til medlemmer i Agders Administrasjonsutvalg, Oppvekstutvalg og Helse- og sosialutvalg. Resultater fra de 3 utvalg er:

4.3.1 Representasjon av yrkestilhørighet til utvalgsmedlemmer – Aust-Agder

Styringsrepresentasjonen knyttet til offentlig yrkestilhørighet i de valgte politiske utvalg, her også med den størrelse den utgjør blant kommunens innbyggere i Aust-Agder for øvrig.

AUST- AGDER	Innbyggere		Administrasjons- utvalg		Oppvekst- utvalg		Helse- og sosial- utvalg	
	Off. sektor	Kom. sektor	Off. sektor	Kom. sektor	Off. sektor	Kom. sektor	Off. sektor	Kom. sektor
Risør	36,6	30,8	55,6	44,4	57,1	57,1	14,3	14,3
Grimstad	34,4	23	50,0	50,0	42,9	42,9	57,1	28,6
Arendal	34,8	21,7	84,6	61,5	63,6	27,3	53,8	15,4
Gjerstad	30,0	26,1	71,4	71,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Vegårshei	34,1	28,3	55,6	44,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Tvedestrand	33,7	26,6	71,4	57,1	22,2	22,2	22,2	22,2
Froland	32,2	24,0	80,0	60,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lillesand	31,3	21,9	60,0	40,0	36,4	9,1	63,6	36,4
Birkenes	28,0	21,8	57,1	28,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Åmli	34,1	29,5	44,4	44,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Iveland	31,8	28,8	44,4	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Evje og H..	35,1	29,3	57,1	57,1	71,4	42,6	71,4	42,6
Bygland	40,2	32,1	85,7	85,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Valle	39,2	35,8	57,1	57,1	60,0	60,0	60,0	60,0
Bykle	39,7	37,2	71,4	71,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Aust Agder	34,0	24,0	63,1	53,8	50,5	37,3	48,9	31,4

Tabell 4.3.1.a: yrkestilhørighet i % til offentlig sektor for innbyggere og utvalgsmedlemmer i Aust-Agder

Tabellen over er en oversikt på andelen med yrkestilhørighet til offentlig sektor herunder kommunal forvaltning blant innbyggere i Aust-Agder og i de tre politiske utvalg som studien følger. Hensikten er å vurdere politikernes representasjon på yrkestilhørighet, sammenlignet med befolkningens. I de påfølgende underkapitler vil hvert utvalg kommenteres.

- Administrasjonsutvalget er partssammensatt og består av politisk valgte medlemmer, pluss representanter fra de ansatte. Når utvalgets yrkestilhørighet vurderes, vil naturlig nok andelen offentlig-/ kommunal tilhørighet i det utvalget være tilsvarende høy.
- Nederst i tabellen gjengis størrelsene på fylkesnivå. For innbyggere og for kommunestyre er det faktiske forholdstall, for utvalgene så er det gjennomsnittstall kommunene i mellom.
- Kommuner med 0 % har ikke slikt særutvalg. Kommuner med lik prosentfordeling på både oppvekst- og helse- og sosial har ett felles utvalg for disse saksområder.

4.3.2 Administrasjonsutvalgene i Aust-Agder

Alle kommuner har administrasjonsutvalg ettersom det er pålagt gjennom kommuneloven. Det er et partssammensatt styre der arbeidsgiver og arbeidstaker har lik deltakelsesrett, forslagsstillingsrett og vedtaksrett (noen få unntak). De håndterer saker relatert til organisasjons- og arbeidsgiverpolitiske forhold. Gjerne på overordnet og prinsipielt nivå. Det vil si kommunens utøvende og praktiserende arbeidsgiverpolitikk. I tillegg er det ofte her overordnede rutiner, reglementer og prosedyrer vedtas, eller forberedende saksbehandles, før behandling i kommunestyret. Administrasjonsstyret er med det et svært sentralt organ i utarbeidelse av overordnede arbeidsgiverpolitiske saker og dokumenter, og deretter den påfølgende håndteringen av dem. Dette er et utvalg der politikerens rolle som arbeidsgiver tydelig fremkommer og derfor understreker kommuneloven at arbeidsgiver skal ha flertall i utvalget.

Slik er det også i Aust-Agders administrasjonsutvalg, når man definerer politikermedlem som arbeidsgiver og ansattmedlem som arbeidstaker. Når det kommer til medlemmenes yrkestilhørighet består imidlertid administrasjonsutvalgene i gjennomsnitt av medlemmer hvor 63,1 % har yrkestilhørighet til offentlig sektor, herunder 53,8 % innenfor kommunal forvaltning. Det betyr at det partssammensatte utvalget som etter kommuneloven skal ha flertall på arbeidsgiversiden, i realiteten består av et flertall medlemmer med en ansatttilhørighet i den offentlige og kommunale forvaltning. Legger vi public-choice teorien til grunn for beslutningsadferd i organisasjoner, bør dette definitivt være interessante størrelser. Høyest er det i Bygland med 85,7 % kommunal ansettelsestilhørighet, tett fulgt av Arendal kommune med 84,6 % offentlig tilhørighet herunder 61,5 fra kommunal sektor !

I 13 av de 15 kommunene har over 50 % av utvalgsmedlemmer offentlig yrkestilhørighet og i 9 av de 15 kommunene har mer enn 50 % yrkestilhørighet til kommunal forvaltning.

I samtlige kommuner er det en betydelig høyere tilhørighet til offentlig og kommunal sektor i administrasjonsutvalgene enn i kommunestyrene og blant innbyggerne. Selvsagt også årsaksforklart med ansattrepresentasjonen.

Det er med andre ord et faktum at flertallet av administrasjonsutvalgene i Aust-Agder består av medlemmer med et ansettelsesforhold i den samme sektor de i dette utvalget er satt til å opptre som arbeidsgiver for. Hvilken tillit kan befolkningen ha til at det er identiteten som arbeidsgiver som er dominerende, når de skal fatte avgjørelse som direkte påvirker deres egne arbeidsvilkår, organisasjonsstruktur og lønnsgodter av forskjellige slag?

Det finnes folkevalgte kommunestyremedlemmer som opptre som ansattrepresentanter i administrasjonsutvalg. Det er en spesiell rolleblanding. Man er ansatt i kommunen, hovedtillitsvalgt i arbeidstakerorganisasjonen, valgt inn i kommunestyret med arbeidsgiverrolle, og sitter som representant for de ansatte i administrasjonsutvalget.

4.3.3 Oppvekst- og Helse- og sosialutvalgene i Aust-Agder

Dette er et politisk utvalg av frivillig fast karakter, som håndterer saker spisset mot visse saksområder. Utvalgene har ofte vedtaksmyndighet til å avgjøre saker, eller til å forberede sak inn mot kommunestyrebehandling gjerne med forslag til vedtak.

Også i disse faste utvalgene øker representasjonen på fylkesnivå av medlemmer med en offentlig/ kommunal yrkestilhørighet, sammenlignet med både innbyggere og kommunestyre. Tilhørighet til offentlig sektor i gjennomsnitt på fylkesnivå er 50,5 % i oppvekst, og 48,9 % i helse- og sosial, herunder henholdsvis 37,3 % og 31,4 % tilhørende kommunal forvaltning. Blant innbyggere er tilsvarende størrelser 34,0 % offentlig tilhørighet, og 24,4 % kommunal tilhørighet. I snitt en offentlig overrepresentasjon på over 15 prosentpoeng og en kommunal overrepresentasjon på over 10 prosentpoeng.

Blant kommunestyremedlemmer er tilsvarende størrelser 40,2 % (offentlig) og 29,3 % (kommunal), så også sett i den relasjon øker den offentlige yrkestilhørighet til politikerne markert når de stiller seg til valg inn mot særutvalgene.

De over nevnte størrelser i utvalg på fylkesnivå er gjennomsnittsstørrelser kommunenes utvalg i mellom. Merk at det selvsagt er gjennomsnitt mellom de som har utvalg, ikke de kommuner som ikke har utvalg. Når det gjelder innbyggere og kommunestyrer som benyttes fortsatt forholdstall.

Selv om det er store variasjoner, og vanskelig å finne ut hvorfor det er det, er tendensen åpenbar. De faste politiske utvalg innenfor oppvekst- og helse- og sosialområdet har en samlet betydelig overrepresentasjon av politiske medlemmer med yrkestilhørighet innenfor den samme hovedsektor (offentlig sektor og kommunal forvaltning) de har sin yrkestilhørighet til. Det er kun få tilfeller det forekommer en underrepresentasjon sammenlignet med innbyggere og kommunestyre. Det skulle også være interessant å se om det var en sammenheng med utvalgets hovedsaksområde og det enkelte politiske medlemmets profesjonstilhørighet i offentlig sektor. Eks. er det undervisningspersonell som sitter i oppvekstutvalgene? Det har derimot ikke vært en del av studiens omfang, og bør tas ved annen anledning.

Også blant utvalgene er det variasjoner mellom kommuner og mellom utvalg innad i kommuner. Fra underrepresentasjon av offentlig ansatte i eksempelvis Tvedestrand, til stor overrepresentasjon i Evje og Hornnes. Variasjonen og størrelsene kommer lettere til syne gjennom figurene under, *diagram 4.3.3.a* som er for offentlig sektor samlet, og *diagram 4.3.3.b* som skiller ut andelen knyttet til kommunal forvaltning.

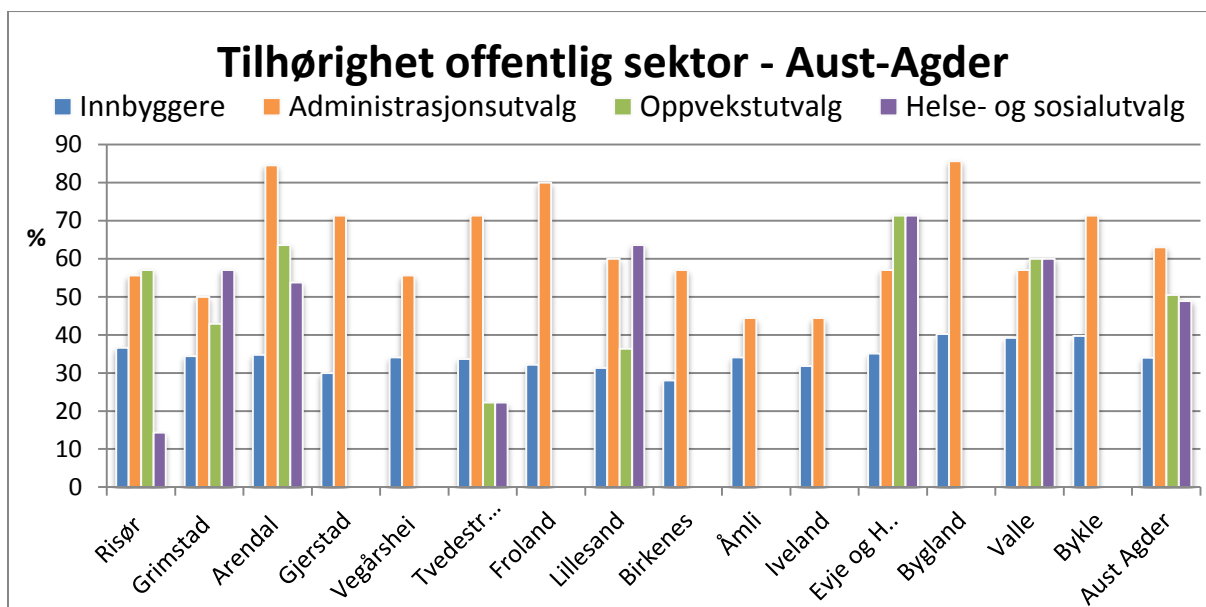


Diagram 4.3.3.a: Yrkestilhørighet til offentlig sektor blant innbyggere og politiske utvalgsmedlemmer

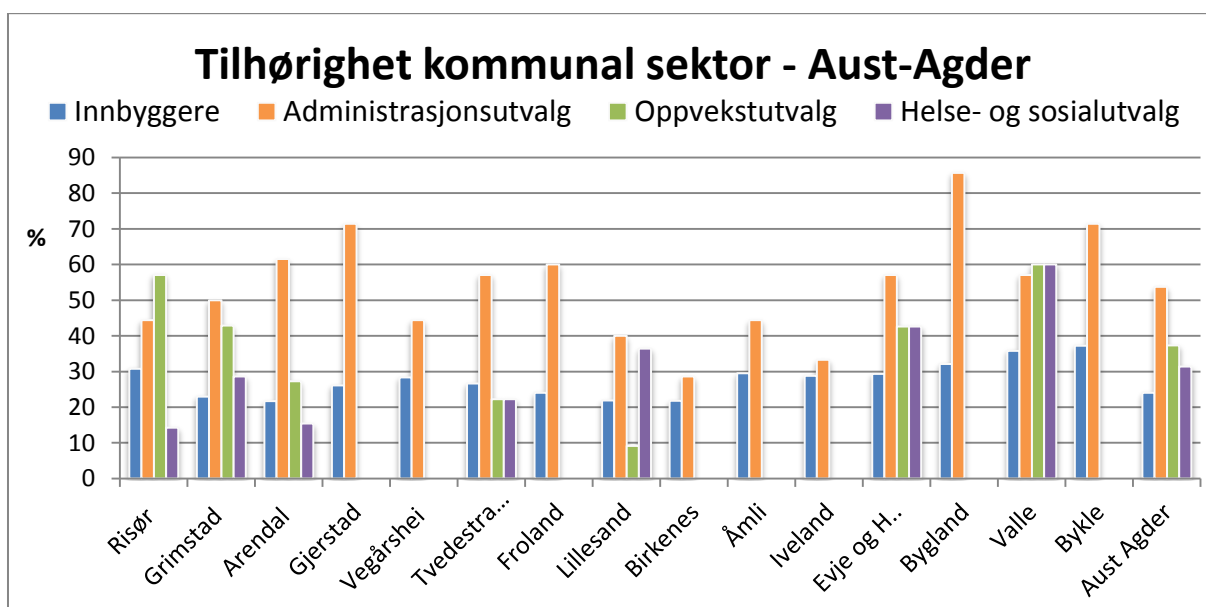


Diagram 4.3.3.b: Yrkestilhørighet til kommunal sektor blant innbyggere og politiske utvalgsmedlemmer

Alle kommuner har minst 2 søyler. En for innbyggere og en for det pålagte administrasjonsutvalget. De kommuner med 4 søyler av forskjellig størrelser, har i tillegg eget utvalg for oppvekstområdet og for Helse- og sosialområdet. De som har ett utvalg for både oppvekst og helse- og sosial har to like størrelser på de kolonnene. Det er flere kommuner som har utvalg der oppvekst-/ helse- og sosialsaker håndteres, men som er valgt bort om de alene eller de to samlet ikke utgjør hovedsakområdet.

4.3.4 Representasjon av yrkestilhørighet til utvalgsmedlemmer – Vest-Agder

Styringsrepresentasjonen knyttet til offentlig yrkestilhørighet i de valgte politiske utvalg, her også med den størrelse den utgjør blant kommunens innbyggere i Vest-Agder for øvrig.

VEST-AGDER	Innbyggere		Administrasjons- utvalg		Oppvekst- utvalg		Helse- og sosial- utvalg	
	Off. sektor	Kom. sektor	Off. sektor	Kom. sektor	Off. sektor	Kom. sektor	Off. sektor	Kom. sektor
Kristiansand	32,5	20,0	55,6	44,4	33,3	22,2	66,7	33,3
Mandal	30,6	25,0	63,6	36,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Farsund	28,3	24,6	55,6	55,6	71,4	71,4	28,6	14,3
Flekkefjord	36,2	27,0	40,0	40,0	66,7	44,4	66,7	44,4
Vennesla	28,4	22,0	66,7	66,7	33,3	11,1	33,3	11,1
Songdalen	28,3	21,9	77,8	66,7	20,0	20,0	20,0	20,0
Søgne	30,1	22,6	40,0	40,0	33,3	22,2	33,3	22,2
Marnardal	32,4	28,7	57,1	42,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Åseral	36,8	34,2	57,1	57,1	20,0	20,0	20,0	20,0
Audnedal	37,9	34,9	42,9	42,9	40,0	40,0	40,0	40,0
Lindesnes	25,9	23,0	41,7	41,7	55,6	44,4	55,6	44,4
Lyngdal	25,5	21,8	42,9	42,9	57,1	42,9	28,6	28,6
Hægebostad	30,2	27,7	44,4	44,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Kvinesdal	33,9	29,8	70,0	70,0	57,1	57,1	57,1	57,1
Sirdal	38,7	36,1	71,4	57,1	77,8	66,7	77,8	66,7
Vest-Agder	31,3	22,5	55,1	49,9	47,1	38,5	44,0	33,5

Tabell 4.3.4.a: yrkestilhørighet til offentlig sektor for innbyggere og utvalgsmedlemmer i Vest-Agder

Tabellen over er en oversikt på andelen med yrkestilhørighet til offentlig sektor herunder kommunal forvaltning blant innbyggere i Vest-Agder og i de tre politiske utvalg som studien følger. Hensikten er å vurdere politikernes representasjon på yrkestilhørighet, sammenlignet med befolkningens. I de påfølgende underkapitler vil hvert utvalg kommenteres.

- Administrasjonsutvalget er partssammensatt og består av politisk valgte medlemmer, pluss representanter fra de ansatte. Når utvalgets yrkestilhørighet vurderes, vil naturlig nok andelen offentlig-/ kommunal tilhørighet i det utvalget være tilsvarende høy.
- Nederst i tabellen gjengis størrelsene på fylkesnivå. For innbyggere og for kommunestyre er det faktiske forholdstall, for utvalgene så er det gjennomsnittstall kommunene i mellom.
- Kommuner med 0 % har ikke slikt særutvalg. Kommuner med lik prosentfordeling på både oppvekst- og helse- og sosial har ett felles utvalg for disse saksområder.

4.3.5 Administrasjonsutvalgene i Vest-Agder

Alle kommuner har administrasjonsutvalg ettersom det er pålagt gjennom kommuneloven. Det er et partssammensatt styre der arbeidsgiver og arbeidstaker har lik deltakelsesrett, forslagsstillingsrett og vedtaksrett (noen få unntak). De håndterer saker relatert til organisasjons- og arbeidsgiverpolitiske forhold. Gjerne på overordnet og prinsipielt nivå. Det vil si kommunens utøvende og praktiserende arbeidsgiverpolitikk. I tillegg er det ofte her overordnede rutiner, reglementer og prosedyrer vedtas, eller forberedende saksbehandles, før behandling i kommunestyret. Administrasjonsstyret er med det et svært sentralt organ i utarbeidelse av overordnede arbeidsgiverpolitiske saker og dokumenter, og deretter den påfølgende håndteringen av dem. Dette er et utvalg der politikerens rolle som arbeidsgiver tydelig fremkommer og derfor understreker kommuneloven at arbeidsgiver skal ha flertall i utvalget.

Slik er det også i Vest-Agders administrasjonsutvalg, når man definerer politikermedlem som arbeidsgiver og ansattmedlem som arbeidstaker. Når det kommer til medlemmenes yrkestilhørighet består imidlertid administrasjonsutvalgene i gjennomsnitt av medlemmer hvor 55,1 % har yrkestilhørighet til offentlig sektor, herunder 49,9 % innenfor kommunal forvaltning. Det betyr at det partssammensatte utvalget som etter kommuneloven skal ha flertall av arbeidsgivere, i realiteten består av et flertall med ansatt-tilhørighet i det offentlige og halvparten i kommunale forvaltning. Legger vi public-choice teorien til grunn for beslutningsadfærd i organisasjoner, er dette interessante størrelser også i Vest-Agder. Størst er representasjonen i Songdalen med hele 77,8 % offentlig- og 66,7 % kommunal ansettelsestilhørighet. Songdalen har imidlertid en modell som er den eneste av sitt slag i Agder. De har organisert seg med et utvalg som består av 3 politikere, 3 ledere fra administrasjonen og 3 ansattrepresentanter. En interessant modell etter arbeidslivets trepartssamarbeid (folkevalgt, administrativ ledelse, tillitsvalgt). Det skrur imidlertid opp den offentlige representasjonen. Om vi ser bort fra Songdalen er det Vennesla og Kvinesdal som har den største representasjonsforskjellen sammenlignet med sine innbyggere. Denne overrepresentasjonen av yrkestilhørighet til offentlig sektor er på opp mot 44 prosentpoeng!

I 10 av de 15 kommunene har over 50 % av utvalgsmedlemmer offentlig yrkestilhørighet og i 6 av de 15 kommunene har mer enn 50 % yrkestilhørighet til kommunal forvaltning.

Samtlige kommuner har imidlertid overrepresentasjon av kommunal tilhørighet i administrasjonsutvalgene enn den er blant innbyggerne. Det er også en betydelig økt tilhørighet til offentlig og kommunal sektor i administrasjonsutvalg enn i kommunestyrene. Selvsagt også årsaksforklart med ansattrepresentasjonen.

4.3.6 Oppvekst- og Helse- og sosialutvalg i Vest-Agder

Dette er et politisk utvalg av frivillig fast karakter, som håndterer saker spisset mot visse saksområder. Utvalgene har ofte vedtaksmyndighet til å avgjøre saker, eller også til å forberede sak inn mot kommunestyrebehandling gjerne med forslag til vedtak.

Også i disse faste utvalgene på fylkesnivå øker representasjonen av medlemmer med en offentlig/ kommunal yrkestilhørighet, sammenlignet med både innbyggere og kommunestyre.

Tilhørighet til offentlig sektor i gjennomsnitt på fylkesnivå er 47,1 % i oppvekst, og 44,0 % i helse- og sosial, herunder henholdsvis 38,5 % og 33,5 % tilhørende kommunal forvaltning. Blant innbyggere er tilsvarende størrelser 31,3 % offentlig tilhørighet, og 22,5 % kommunal tilhørighet. I snitt en offentlig overrepresentasjon på ca 14 prosentpoeng og en kommunal overrepresentasjon på ca 13 prosentpoeng.

Blant kommunestyremedlemmer er tilsvarende størrelser 38,3 % (offentlig) og 28,2 % (kommunal), så også sett i den relasjon øker den offentlige yrkestilhørighet til politikernes betydelig når de stiller seg til valg inn mot særutvalgene.

De over nevnte størrelser i utvalg på fylkesnivå er gjennomsnittstørrelser kommunenes utvalg i mellom. Merk at det selvsagt er gjennomsnitt mellom de som har utvalg, ikke de kommuner som ikke har utvalg. Når det gjelder innbyggere og kommunestyrer som benyttes fortsatt forholdstall.

Selv om det er store variasjoner, og vanskelig å finne ut hvorfor det er det, er tendensen åpenbar. De faste politiske utvalg innenfor oppvekst- og helse- og sosialområdet har en samlet betydelig overrepresentasjon av politiske medlemmer med yrkestilhørighet innenfor den samme sektor (offentlig sektor og kommunal forvaltning) de har/ har hatt sin yrkestilhørighet til. Det er kun få tilfeller det forekommer en underrepresentasjon sammenlignet med innbyggere og kommunestyre. Det skulle også være interessant å se om det var en sammenheng med utvalgets hovedsaksområde og det enkelte politiske medlemmets profesjonstilhørighet i offentlig sektor. Eks. er det undervisningspersonell som sitter i oppvekstutvalgene? Det har derimot ikke vært en del av studiens omfang, og bør tas ved annen anledning.

Også blant utvalgene er det variasjoner mellom kommuner og mellom utvalg. Fra underrepresentasjon av offentlig ansatte i Songdalen og Åseral, til stor overrepresentasjon i eksempelvis Sirdal, Kvinesdal og Farsund (oppvekst). Variasjonen og størrelsene kommer lettere til syne gjennom figurene under, *diagram 4.3.5.a* som er for offentlig sektor samlet, og *diagram 4.3.5.b* som skiller ut andelen knyttet til kommunal forvaltning.

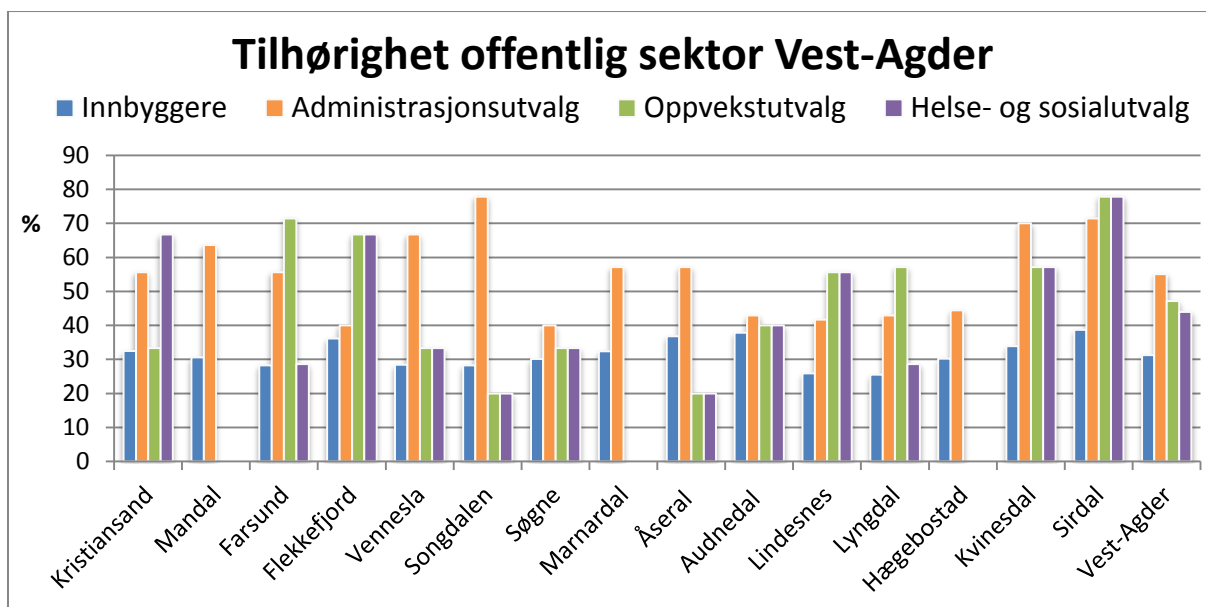


Diagram 4.3.5.a: Yrkestilhørighet til offentlig sektor blant innbyggere og politiske utvalgsmedlemmer

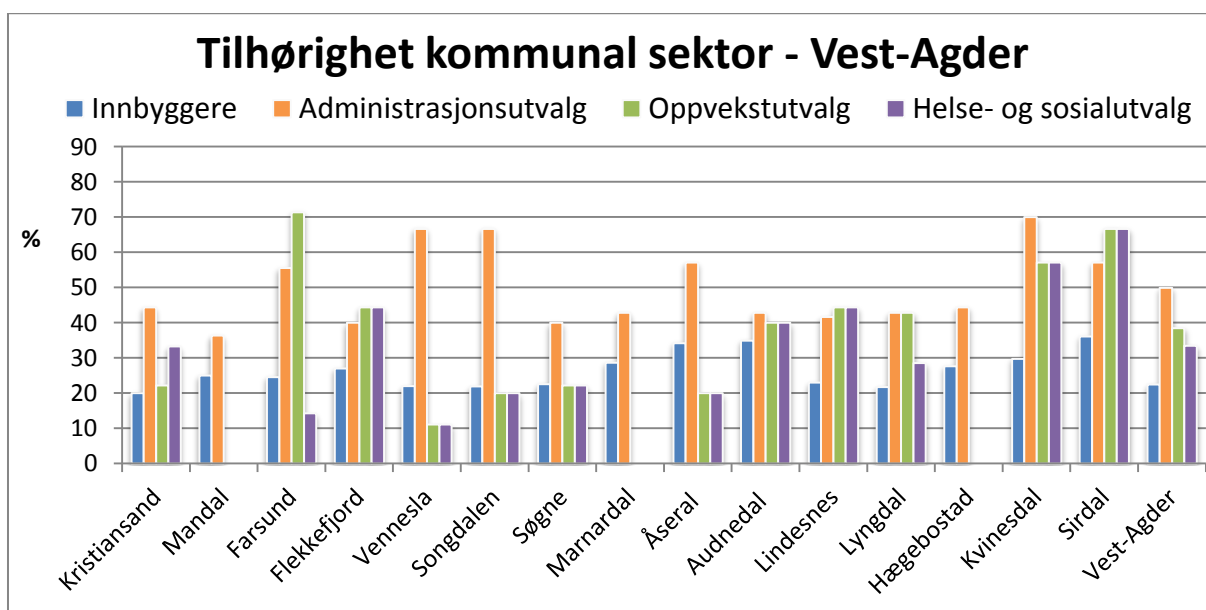


Diagram 4.3.5.b: Yrkestilhørighet til kommunal sektor blant innbyggere og politiske utvalgsmedlemmer

Alle kommuner har minst 2 søyler. En for innbyggere og en for det pålagte administrasjonsutvalget. De kommuner med 4 søyler av forskjellig størrelser, har i tillegg eget utvalg for oppvekstområdet og for Helse- og sosialområdet. De som har ett utvalg for både oppvekst og helse- og sosial har to like størrelser på de kolonnene. Så er det også flere kommuner som har utvalg der oppvekst-/ helse- og sosialsaker håndteres, men som er valgt bort til studien om de alene eller de to samlet ikke utgjør hovedsakområdet.

5 Drøfting

Innledningsvis i kapittel 1 blei det vist til to avisartikler som på sitt vis kommenterte resultatet etter kommunestyrevalget i 2015, som er inneværende kommunestyreperiode. Dalane Tidene som kunne meddele at 15 av de 31 kommunestyrerepresentantene i Eigersund kommune var offentlig ansatte og Kommunal rapport som omtale at nesten halvparten av kommunestyret i Meråker består av kommunalt ansatte. Det er nok ikke helt representativt for yrkestilhørigheten ellers i landets kommunestyrer, men samtidig er det ikke ukjent at offentlige ansatte kan være overrepresentert i landets kommunestyrer.

Der hvor det er slik, sett i et rent Public choice teori perspektiv, åpner det opp for gode muligheter for offentlige ansatte som også er folkevalgte til å påvirke forholdene til å nyttemaksimere sin egen arbeidssituasjon. Ut over det den folkevalgte politiske legitimitet burde gi rom for.

Dersom det er tilfelle, hvorfor skulle representativiteten av ansatte fra offentlig sektor være større i lokalpolitiske organer, enn den representativitet de ellers utgjør i lokalsamfunnet? Det er nærliggende å årsaksforklare det med et samfunnsengasjement rettet mot en organisasjon og tjenesteområder som de lett identifiserer seg med. Ønske om å ville være med å bidra til å tilby innbyggere gode tjenester levert av en organisasjon de kjenner, innenfor tjenesteområder de selv har fagekspertise på. Basert på Ny institusjonell teori kan dette engasjement og denne kompetanse benyttes til formålsrasjonelle handlinger der beslutninger faller til fordel for det passende. Det som omgivelsene/ lokalsamfunnet og tjenestemottaker er mest tjent med, optimalisert innenfor rammene av det organisasjonen kan klare å håndtere. Og slik er det kanskje?

Det kan være en forklaring på hvorfor offentlig, og spesielt kommunalt ansatte har et stort engasjement inn i lokalpolitikken. Men det kan ikke alene forklare en eventuell systematisk overrepresentasjon. For hvorfor skulle ikke eksempelvis andre innbyggere og kanskje spesielt tjenestemottakere være preget av den samme Ny institusjonelle adferd. Som i dette tilfellet skulle lede til et politisk engasjement for å delta der beslutninger fattes på vegne av hele lokalsamfunnet. Har læreren et større «Ny institusjonelt behov» for å delta i politiske meningsdannings- og vedtaksprosesser om en god skole for elevene, enn det elevenes foreldre har? Har sykepleieren det samme med tanke på en god og omsorgsfull eldreomsorg, mer enn det de eldre, kommende eldre eller pårørende til eldre selv har? Selvsagt ikke. Disse tjenestemottakerne utgjør til sammen, innbyggerne. De bør ha like stor interesse av hvordan deres kommune driftes og forvalter felleskapets interesser, selv om de skulle ha yrkestilhørighet annet sted enn i offentlig sektor. Hvilket skulle tilsi at innbyggernes yrkestilhørighet skulle kunne være gjenkjennbar inn i de politiske organer.

Sett ut fra Public choice teorien vil imidlertid offentlig ansatte ha en større egennyttfordel av å sitte på den lokalpolitiske makt, enn yrkesgrupper fra andre sektorer. Fordi de herfra vil kunne ha mulighet til å bruke den folkevalgte legitimitet til å påvirke egen arbeidssituasjon. Det ledet til følgende hypoteser for denne studie;

- *Styringsrepresentativiteten til offentlige ansatte vil være større i kommunestyre enn for ansatte tilhørende andre yrkessektorer*
- *Styringsrepresentativiteten til offentlige ansatte vil øke i andre kommunale politiske styringsorganer som håndterer saker tett knyttet til ansettelsesforhold og tjenesteutøvelse.*

For å undersøke om det er tilfelle er det gjort følgende empiriske undersøkelser:

- *Hva er representasjonen av yrkestilhørigheten til offentlige og spesielt kommunal forvaltning blant medlemmer i Agders kommunestyre?*
- *Hva er representasjonen av yrkestilhørigheten til offentlige og spesielt kommunal forvaltning blant medlemmer i politiske styringsorganer, nært knyttet til offentlig ansettelsesforhold og tjenesteproduksjon?*

Resultatene fra disse undersøkelsene er presentert og kommentert i forrige kapittel. De viser at det er en samlet overrepresentasjon av kommunestyremedlemmer med en yrkestilhørighet til offentlig sektor enn i befolkningen for øvrig, og at denne er markert økende inn i de tre politiske utvalgene. Resultatene samsvarer med hypotesen.

At det er en systematisk overrepresentasjon, som var et uttrykk brukt på forrige side, foreligger ikke når det kommer til de enkelte kommunestyre. Her er spredningen forholdsvis stor selv om tendensen med offentlig tilhørighet er tydelig. Det er og en forholdsvis tydelig tendens for overrepresentasjon av kommunal tilhørighet selv om den er mindre, spesielt mindre i Vest-Agder.

Når det kommer til utvalgene må overrepresentasjonen av offentlig yrkestilhørighet nærmest kunne kalles systematisk, og størrelsen ikke ubetydelig. Her er underrepresentasjon mer å se på som unntakene.

Nedenfor oppsummeres representasjonsforholdene for fylkene og Agder samlet, fordelt på de til sammen 3 kategorier som veies i forhold til hverandre; Innbyggere, kommunestyre og faste utvalg, herunder administrasjonsutvalg, oppvekstutvalg og helse- og sosialutvalg.

YRKESTILHØRIGHET I AGDER TIL OFFENTLIG SEKTOR					
FYLKE	Innbyggere	kommunestyre	Administrasjonsutv.	Oppvekstutv.	Helse- og sosialutv.
Aust-Agder	34,0	40,2	63,1	50,5	48,9
Vest-Agder	31,3	38,3	55,1	47,1	44,0
AGDER	32,7	39,3	59,1	48,8	46,5

Tabell 5.a: Yrkestilhørighet til offentlig sektor i %

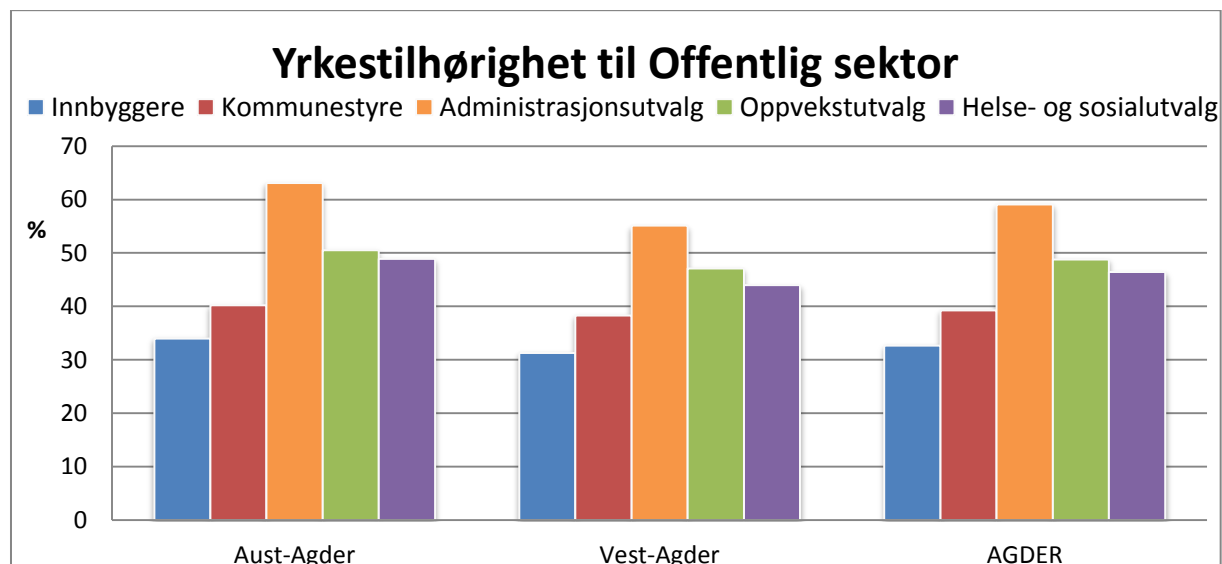


Diagram 5.a: Yrkestilhørighet til offentlig sektor i %

YRKESTILHØRIGHET I AGDER TIL KOMMUNAL SEKTOR					
FYLKE	Innbyggere	Kommunestyre	Administrasjonsutv	Oppvekstutv.	Helse- og sosialutv.
Aust-Agder	24,0	29,3	53,8	37,3	31,4
Vest-Agder	22,5	28,2	49,9	38,5	33,5
AGDER	23,3	28,8	51,9	37,9	32,5

Tabell 5.b: Yrkestilhørighet til kommunal forvaltning i %

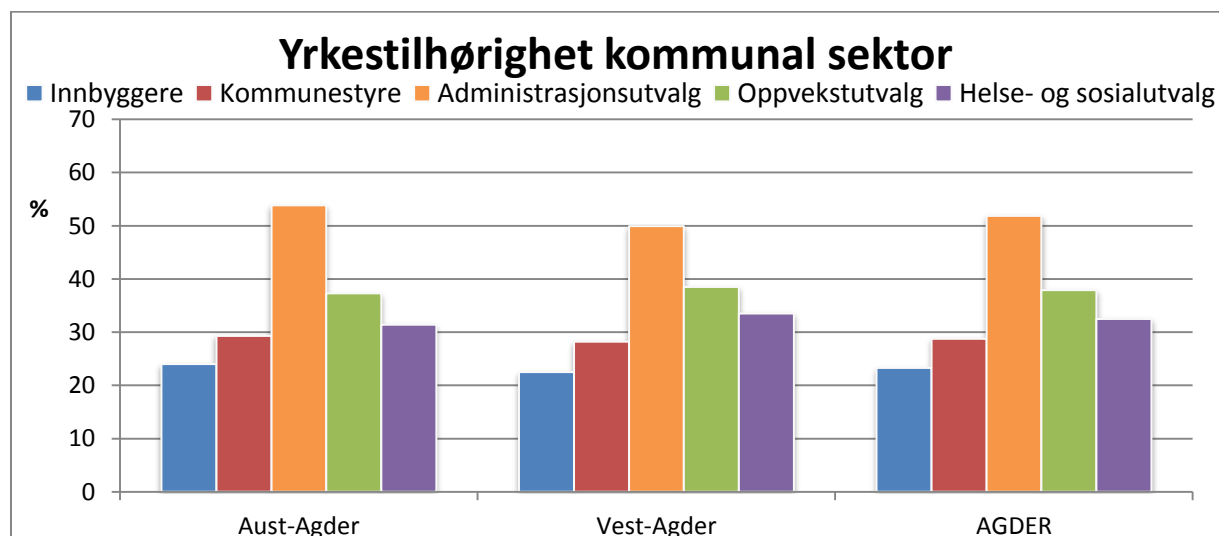


Diagram 5.b: Yrkestilhørighet til kommunal forvaltning i %

Diagrammene visualiserer samsvar mellom hypotese og den empiri som er funnet.

I Agder er det en overrepresentasjon av både offentlig- og kommunal yrkestilhørighet blant kommunestyrenes medlemmer enn det er i Agders sysselsatte del av befolkningen. Videre ser vi at alle særutvalg har ytterligere høyere overrepresentasjon av både offentlig- og kommunal yrkestilhørighet blant utvalgsmedlemmene sammenlignet med kommunestyret. Det er slik i begge fylkene, og følgelig også i Agder samlet.

Er det tilfeldig, eller bærer det preg av rasjonelt beregnende valg generert av adferd beskrevet i public choice teorien? Basert på hypotesen og de resultater som er fremkommet er det sistnevnte ikke urimelig å slå fast kan være en stor del av årsaksforklaringen på overrepresentasjonen, og den økende grad av den inn i utvalgene. For det er først som medlem av et styrende utvalg at en politiker har formell makt i kommunestrukturen. De folkevalgte organer er med det selve kjernen i det kommunale selvstyret. (Engelsrud m.fl., 2014). Det er her det skjer og det er i disse organer man har størst innflytelse på både det å sette dagsorden, forme politiske meninger og fatte formell bindende vedtak. Om offentlige ansatte ønsker å prege eller også nyttemaksimere sin egen arbeidssituasjon gjennom å opparbeide seg slakk, tildele seg goder, skjerme seg fra byrder og til å overstyre sin egen administrative ledelse, så er dette rette stedet å være. Gjennom sin fagekspertise, den asymmetriske fordeling av kompetanse i politiske fora og det faktum at politiske organer i stor grad må basere seg på å treffe vedtak på begrenset rasjonalitet, har den offentlige ansatte med sin administrative makt en større innflytelse enn det stemmen i seg selv skulle tilsi. Når det pares med den overrepresentasjon vi kan se i Agders politiske organer, forsterkes denne maktrelasjonen ytterligere.

Selv om de offentlig ansatte kommer fra forskjellige forvaltningsorganer som stat, fylkeskommune og kommune. Og selv om de tilhører forskjellige tjenesteområder, profesjoner og posisjoner, har de mye til felles av saker som de politiske organ håndterer. Både i rene politiske saker, og i saker knyttet til politikerens arbeidsgiverrolle.

Stat og kommune har i vesentlig grad like arbeidsgiverpolitiske og personalpolitiske overordnede forhold. I tillegg utføres de store tjenesteområder i kommunene også i staten, slik som saksbehandling/ forvaltning, undervisning, helse-, omsorg- og sosiale tjenester. Kommunal forvaltning (Kommune, Fylkeskommune) tilhører i tillegg det samme kommunale tariffområde med lov- og avtaleverk for personalområdet. Selv om Stat er eget tariffområde følger de to hverandre i stor grad side om side. Det som skjer av betydning det ene stedet tas også opp det andre stedet. For eksempel innenfor tjenstepensjon, arbeidstidsordninger, permisjonsrettigheter, sykefraværsordninger, lønnspolitiske forhold, bemanningsnormer,

kompetanseutviklingstiltak og profesjonsinteresser. Det er ikke vanskelig å finne felles interesser, om man er ansatt i stat, fylkeskommune eller kommune!

I det empiriske materiale er det også gjort tilfeldige funn på kommunalt ansatt folkevalgte som også har tillitsverv i arbeidstakerorganisasjoner som ansatt. Det er det selvsagt ingen urimelighet med. Men betydningen av deres posisjon som folkevalgt når de trer inn i arbeidsgiverrollen, når man vet at de til daglig er ansatt og tillitsvalgt, er interessant om man skulle se det fra ståstedet til public choice teorien.

Og den posisjonen trenger ikke være tilfeldig, den kan være kalkulert. Det kan illustreres med eksempel om Arbeiderpartiet i Aust-Agder som har inngått samarbeidsavtale med Fagforbundet der det forutsettes lignende samarbeidsavtale på kommunenivå. Herunder;

- ✓ *Arbeiderpartiet skal sørge for at utvalget drøfter alle viktige saker som har betydning for Fagforbundets medlemmer før sakene behandles i de forskjellige politiske utvalg.*
- ✓ *Fagforbundet på sin side skal engasjere seg for å få valgt politikere som prioriterer offentlig velferd framfor privat forbruk, og satser på fellesskapet og samarbeid med de ansatte framfor privatisering og konkurranseutsetting.*

Dette er et legitimt forhold og det er kanskje et offentlig åpent samarbeid mellom disse organisasjonene. Men det illustrerer det beregnende for offentlig ansatte å få en posisjon i det legitime folkevalgte nivå, for på den måte å ikke bare tjene hele lokalsamfunnets interesser ut fra sitt politisk ideologiske ståsted, men også å kunne ha større mulighet for å nyttemaksimere i forhold til egen/ sine egne medlemmers arbeidssituasjon.

Resultatene på representasjon av yrkestilhørighet i og til lokale folkevalgte politiske organer i Agder, når det kommer til overrepresentasjon av offentlig/ kommunalt ansatte, er nok ikke tilfeldig. Den bør derfor være av større interesse enn det den er blitt vist. Både for fremtidig forskning, men ikke minst på bevissthet om temaet ute i kommunene, i KS og i de politiske organisasjonene selv.

6 Avslutning

Hensikten med denne studie har vært et ønske om å sette fokus på representativiteten til de enkeltpersoner i et lokalsamfunn som sitter på både administrativ- og politisk makt og som kan "veksle på" bruken av dem. Den offentlig og spesielt kommunalt ansatte som kan benytte sin administrative makt inn i politiske prosesser, og som samtidig kan utøve sin politiske makt til å påvirke og styre administrative prosesser gjerne nært knyttet til sin posisjon som ansatt. På begge disse arenaer kan makten få en legitimitet som igjen kan benyttes til å tildele seg selv goder og skjærme seg selv fra byrder som ansatt.

Merk at det er viktig å understreke at studien ikke vurderer om dette forekommer, eventuelt hvordan det gjøres, i hvilket omfang eller med hvilke konsekvenser. Det har det ikke vært rom for, men de spørsmål bør definitivt være gjenstand for videre interessant forskning.

Et godt eksempel på å komme i posisjon på begge disse arenaene er at det finnes ansatte i kommunen, som velges inn som folkevalgt til kommunestyret og deretter opptrer som de ansattes representant i administrasjonsutvalget. Det er en spesiell rollekombinasjon. Man er ansatt i kommunen, hovedtillitsvalgt i arbeidstakerorganisasjonen, folkevalgt inn i kommunestyret, og sitter som ansattrepresentant i administrasjonsutvalget der du møter din partipolitikerkollega på "andre siden av bordet".

Hvilken identitet sitter man med i så mange motstridende roller som opptrer samtidig? Kan man ha kontroll på rollen som ansatt, tillitsvalgt, valgt av folket, politiker med arbeidsgiverrolle og som ansattrepresentant i politisk utvalg? Er det mulig å i det ene øyeblikk være de ansattes fremste representant i partsforholdet mot arbeidsgiver, og samtidig være arbeidsgiver?

Det finnes vel knapt en bedre illusjon på «bukken og havresekken», for hvordan skal vedkommende opptre når de har vært med å kjøre en sak som tillitsvalgt på organisasjonsnivå, deretter behandle den i administrasjonsutvalget som ansattrepresentant, og så gå inn i kommunestyresalen for å vedtaksbehandle den samme sak som arbeidsgiver!

Det over nevnt tilfelle er nok uvanlig. Noe mer vanlig er det med kommunalt ansatte folkevalgte som sitter som arbeidsgivers representant i administrasjonsutvalget. Her skal de sammen med sine kollegaer som er ansatte-representanter forme den arbeidsgiverpolitikk som de selv skal innordne seg. Om deltakelse i administrasjonsutvalg skriver Gerd Engelsrud m.fl. (2014, s. 130) at ansatte-representantene eks. ikke kan delta i arbeidsgivers forberedelser til forhandlinger med ansatte; *...Det vil være å bryte helt med systemet dersom representanter for arbeidstakere skulle ha anledning til å delta på begge sider av bordet.*

Vil ikke en ansatt som er folkevalgt og ikler seg rollen som arbeidsgiver ved behandling av saker som angår dem selv som ansatt, nettopp gjøre det? Sitte på begge sider av bordet. Selvsagt vil de det. Bukve (2012, s. 216) skildrer jo politikerens forskjellige politikerroller som et blandingsforhold der *situasjonen* (identiteten) avgjør hvilke type egenskap som kommer til uttrykk og at en dominerende adferd kan tynnes ut eller utviskes helt, avhengig av sakens innhold og/ eller situasjonens kontekst.

For å unngå slik situasjon burde det vært presisert i kommuneloven at kommunalt ansatte folkevalgte ikke har anledning til å sitte som arbeidsgiver i administrasjonsutvalget? Slik som det er presisert i kommunelovens § 77 for kontrollutvalget at ansatte i kommune og fylkeskommune er utelukket fra deltakelse.

Interessant ville det også være med videre forskning på om offentlig ansatte gjennom folkevalgtrollen benytte sin maktposisjon til å overstyre sin daglig administrative ledelse, eksempelvis for å opparbeide seg selv muligheter for slakk i arbeidshverdagen og til å unngå uønskede tiltak som direkte eller indirekte vil ramme dem selv som ansatt. Det er fullt mulig å få til med så stor representasjon det er av offentlig/ kommunalt ansatte i Agders kommunestyre, administrasjonsutvalg og særutvalg. Rådmannen og hans øverste administrative ledelse har ikke anledning til å være folkevalgt eller delta som politiker, men skal forholde seg til korrekte forvaltningsmessige prinsipper. Således blir rådmannen og hans ledere den ansatte folkevalgtes største utfordring i saker som gjelder dem selv, ettersom rådmann og ledere må forventes å sitte på minst like stor profesjonskompetanse og fagekspertise som den ansatte. Kan uttrykk som rådmannsvelde og fokus på misnøye med rådmannens delegeringsmyndighet egentlig være uttrykk for frustrasjon fra ansatte folkevalgte som ikke helt får det som de vil, på sin egen arbeidsplass? Man skal ikke se helt bort fra det.

At noen identiteter får en mer dominerende rolle i et folkevalgt organ, sammenlignet med andre, er en del av demokratiet. De er resultater av et valg. Valg som velgere har foretatt på bakgrunn av en valgkamp der politiske partier og enkeltpolitikere har formidlet deres politiske mål og visjoner, og kanskje også deres egne personligheter. Å få en overrepresentasjon er målet for politiske ideologier. Offentlige ansatte er viktige i det lokaldemokratiet. De har stor innsikt i kommunal drift og forvaltning. De er fagekspert, de kjenner sine brukere og gjennom jobben får de viktige signaler fra omgivelsenes forventninger til dem. Dessuten, de er innbyggere og tjenestemottakere like mye som alle andre.

For å håndtere de rolleutfordringer de kan komme i, eller bli beskyldt for å være i, er det viktig for kommunene å se på hvilke formelle grep kommunens politiske nivå har gjort for å være åpen om dem. Som for eksempel å pålegge partiene å oppgi kandidatenes yrkestilhørighet på valgkortet og å informere det politiske kollegium om roller man skulle ha i organisasjonen som ansatt, eksempelvis tillitsvalgt.

Rolleutfordringer knyttet til yrkestilhørigheten må også være ivaretatt gjennom politiske rutiner, reglementer og være en del av en politikeropplæring som for øvrig ikke bare gis kort og intensivt like etter valg, men jevnlig gjennom kommunestyreperioden. Og så er det det med habilitet da – hvor går de grensene?

For at man skal ha tillit til det folkevalgte nivå må det være åpenhet om disse rolleutfordringene, og gjøre grep blant annet som nevnt over. Kanskje kan den kommende nye kommuneloven også bidra med noe?

Ps.

Hvordan gikk det forresten med saken i Arendal (se side.8) om administrasjonsutvalget som stemte ned rådmannens forslag om å jobbe 2 helger mer i året for å øke andel heltidsstillinger i helsesektoren? Der gruppelederen fra Høyre stemte i mot for å ikke ville pålegge sin kone og hennes kollegaer å jobbe litt oftere enn hver tredje helg. Det kan ikke fordi det er Høyre-politikk å ikke ville la ansatte jobbe mer enn hver tredje helg, det er jo vanlig i mange næringer. Heller ikke fordi han optrådte som arbeidsgiver, for arbeidsgiver i KS området har forpliktet seg til å jobbe for flere heltidsstillinger. Heller ikke til beste for tjenestemottakere som får alt for mange forskjellige ansatte å forholde seg til og heller ikke for ufrivillige deltidsansatte som kjemper for høyere levelige stillingsprosenter.

Det er rimeligere å tro det var identitet som ektemann til kommunalt ansatt, som dominerte i beslutningssituasjonen. Jeg tviler på at det stod i Arendal Høyres programblad før valget ☺

Torsdag 8. desember 2017 bestemte Arendal bystyre seg for å støtte rådmannens forslag, om inntil 2 helgevakter mer i året, med mål om å kunne tilby flere av sine ansatte fulle stillinger og sine brukere færre ansikter å forholde seg til. Rådmannen hadde for øvrig også støtte blant de berørte arbeidstakerorganisasjonene, unntatt Norsk Sykepleierforbund (Fløde i Agderposten, 2016 s. 12 og 14).

7 Referanser/ litteraturhenvisning

Aukrust, I & Gystad, S., O., (2003). Andelen offentlig sysselsatte høyest i Nord-Norge. Hentet fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/andelen-offentlig-sysselsatte-hoyest-i-nord-norge>

Bukve, Oddbjørn (2012). *Lokal og regional styring*. Oslo: Samlaget

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Groness, P.G., & Røvik, R. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor, 3. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget

Engelsrud, G., Jahren, G., & Sletnes, I. (2014). *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll, 1. utgave*. Latvia: Cappelen Damm AS.

Fløde, V. (2016.20.06). Enstemmig nei til økt helgepress. *Agderposten*, s. 9.

Fløde, V. (2016.12.08). Ville ikke stanse mer helgejobbing. *Agderposten* s. 12 og 13.

Holmquist, T. (2015, 05.11). Dypvik er den typiske lokalpolitikeren. *Kommunal Rapport*, s. 4.

Holmquist, T. (2015, 10.12). Et politikerkurs i tillit. *Kommunal Rapport*, s. 4.

Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt, Kap 3*. Bergen: Fagbokforlaget

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 2. utgave..* Kristiansand S: Høyskoleforlaget

Jacobsen, D.I. (2007). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – Den lokale administrasjonens makt*. (Doktorgradsavhandling), Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø: Tromsø.

Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J.T. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer, 4. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kommunal- og regionaldepartementet (2009). *Habilitet i kommuner og fylkeskommuner*. KS (2015).

Sysselsetting i offentlig og privat sektor 2000 – 2015 (2016). *Kommunebarometeret*. Hentet fra: http://www.kommuneprofilen.no/Profil/Sysselsetting/DinRegion/syss_sektor_region.aspx

KS. *Tillit, KS folkevalgtprogram 2015 – 2019*. Oslo: Kommuneforlaget

Kvasheim, G. (2015, 28.09). Halvparten er offentlig ansatte. *Dalane Tidene*, s. 10.

Hjerm, M., & Lindgren, S. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig analyse*, 1. opplag. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Offerdal, & Bukve (red.) (2002). *Den nye kommunen Kap 4*. Oslo: Det norske Samlaget

Opstad, Leiv (2006). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Sandberg, Nina (2005). *Stats- og kommunalkunnskap, en innføring*. Oslo: Spartacus.

Innbyggertallsutvikling pr 1. januar 2016 (2016). *SSB*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256001>

Institusjonell sektorgruppering (2012). *SSB*. Hentet fra: http://www.ssb.no/bank-og-finansmarked/institusjonell-sektorgruppering/institusjonell-sektorgruppering-2012-utdypende-beskrivelse#Offentlig_forvaltning

Sysselsetting, registerbasert. Tabell: 07979: Sysselsatte per 4. kvartal, etter bosted og sektor (2016). *SSB*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=SyssSektorNerinNy&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&KortNavnWeb=regsys&StatVariant=&checked=true>

Uleberg, O. I. R. (2016.20.01). Fikk kraftig refs og kritikk. *Fædrelandsvennen*, s. 8.

Østerud, Ø., Engelstad, F., & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.