

Masteroppgave

Mindre møter – mer lokaldemokrati?

En studie av endringer i lokalpolitikernes arbeidsvilkår, når man legger ned de kommunale hovedutvalgene.

av

Tellef Inge Mørland

Masteroppgaven er gjennomført som et ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som sådan. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Veileder:

Morten Øgård

Universitetet i Agder, Kristiansand

3.desember 2007

Forord

Å skrive en masteroppgave skulle vise seg å være en lang og krevende prosess. I seine kveldstimer har spørsmålet; Er det verdt det? Streifet meg flere ganger. Til slutt ser det ut til at det likevel har blitt en oppgave utav det. Muligens en litt sær oppgave. Når jeg har svart folk som har spurt meg hva jeg skriver om, har de stort sett stått igjen som et spørsmålstegn, og eventuelt kommet med kommentarer som ”jaha”, ”okei”, eller ”det er typisk deg å skrive om noe slikt”.

Da har det vært kjekt å ha en veileder, Morten Øgård, som har vist interesse og ikke minst innsikt i det jeg har holdt på med. I løpet av veiledningen har det blitt rom for interessante diskusjoner, i tillegg til at han har gitt meg nyttig kunnskap om temaet jeg har skrevet om og vist meg alternative måter å se oppgaven på.

I tillegg til å takke veilederen min, vil jeg også gjerne få takke Åmli kommunestyre og rådmannen i kommunen, for at de velvillig stilte opp som respondenter i oppgaven min.

For de som måtte finne på å lese oppgaven min, så håper jeg at det blir en opplevelse som kan gi noe mer enn et ”jaha” eller ”okei. Personlig har det i hvert fall vært en lærerik prosess både i forhold til å skulle tilegne meg kunnskap rundt temaet for oppgaven min, men også når det gjelder opplevelsen av å arbeide med et så omfattende materiale som det en masteroppgave er.

Kristiansand, 2.desember 2007

Innhold

Kapittel 1: Tema og problemstilling

1.1 Tema og problemstilling.....	s.8
1.2 Tidligere forskning.....	s.12

Kapittel 2: Hva gjorde de i Åmli kommune?

2.0 Reorganisering av den politiske styringsstrukturen i Åmli.....	s.21
2.1 En liten reise til Åmli kommune.....	s.21
2.2. Det politiske liv i Åmli.....	s.22
2.3 Bakgrunn for oppgaven.....	s.23

Kapittel 3: Metode

3.0 Metode og design.....	s.28
3.1 Forskningsdesign.....	s.28
3.2 Effekter.....	s.32
3.3 Utvalg av enheter.....	s.34
3.4 Datainnsamlingsmetode.....	s.35
3.5 Validitet og reliabilitet.....	s.36
3.6 Sterke og svake sider.....	s.37

Kapittel 4: Ulike oppfatninger av effekter av ”Åmli-modellen”?

4.0 Hvordan forklare ulike oppfatninger av effekter av ”Åmli-modellen”?.....	s.40
4.1 Trekk ved politikerne og politisk ideologi – to analysemodeller.....	s.40
4.2 Ideologi.....	s.42
4.3 Individuelle trekk.....	s.46

Kapittel 5: Variasjon i effektoppfatninger av ”Åmli-modellen”

5.0 Forskjeller i oppfatning av utfall / effekter.....	s.51
5.1 Ble lokaldemokratiet i Åmli styrket som følge av at hovedutvalgene ble lagt ned?.....	s.51

5.2	Ble kommunestyret i Åmli vitalisert som følge av hovedutvalgsnedleggelsen?.....	s.54
5.3	Har kommunestyrepolitikere fått mer makt etter at hovedutvalgene ble lagt ned?.....	s.56
5.4	Har effektiviteten i den politiske saksbehandlingen blitt bedre i Åmli kommune?.....	s.58
5.5	Ble sektortenkningen redusert ved nedleggelsen av hovedutvalgene?.....	s.59
5.6	Ble innbyggerne satt mer i sentrum etter nedleggelsen av hovedutvalgene?.....	s.61
5.7	Bidro nedleggelsen av hovedutvalgene til å gjøre den politiske organiseringen enklere og mer oversiktlig?.....	s.63
5.8	Ble skillet mellom politikk og administrasjon klarere ved nedleggelsen av hovedutvalgene?.....	s.65
5.9	Hvilke andre politiske effekter fikk nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli?.....	s.67
5.10	Var det riktig å nedlegge hovedutvalgene i Åmli kommune?.....	s.69
5.11	Oppsummering av den empiriske undersøkelsen.....	s.72

Kapittel 6: Hva kan forklare ulike effektoppfatninger?

6.0	Utgangspunktet for forklaringen av de ulike effektoppfatningene.....	s.74
6.1	Like og ulike oppfatninger av effekter.....	s.75
6.2	Teori møter empiri, og hypotesene sin dom.....	s.76
6.3	Mine funn i lys av tidligere forskning.....	s.84
6.4	”Slik jeg ser det” - Ved veis ende.....	s.93

Tabelliste

Tabell 2.1: Valgresultat for kommunevalgene i 1999, 2003 og 2007 for Åmli kommune.....	s.22
Tabell 5.1: De folkevalgtes oppfatning av om lokaldemokratiet i Åmli ble styrket som følge av at hovedutvalgene ble lagt ned.....	s.52
Tabell 5.2: De folkevalgtes oppfatning av om kommunestyret er blitt vitalisert som følge av at hovedutvalgene ble lagt ned.....	s.54
Tabell 5.3: De folkevalgtes oppfatning av om politikerne i kommunestyret har fått mer makt.....	s.56
Tabell 5.4: De folkevalgtes oppfatning av om den politiske saksbehandlingen går raskere enn før, etter at hovedutvalgene ble nedlagt.....	s.58
Tabell 5.5: De folkevalgtes oppfatning av om man har fått mindre sektortenkning som følge av at hovedutvalgene er nedlagt.....	s.59
Tabell 5.6: De folkevalgtes oppfatning av om innbyggerne er blitt satt mer i sentrum ved politiske beslutninger som følge av at hovedutvalgene ble nedlagt.....	s.61
Tabell 5.7: De folkevalgtes oppfatning av om den politiske organiseringen er blitt enklere og mer oversiktlig som følge av at hovedutvalgene er blitt nedlagt.....	s.63
Tabell 5.8: De folkevalgtes oppfatning av om skillet mellom politikk og administrasjon er blitt klarere som følge av nedleggelsen av hovedutvalgene.....	s.65
Tabell 5.9: De folkevalgtes oppfatning av om det var riktig å legge ned hovedutvalgene i Åmli kommune.....	s.69
Tabell 5.10: Størst grad av effektoppnåelse.....	s.72
Tabell 5.11: Minst grad av effektoppnåelse.....	s.72
Tabell 6.1: Sammenfall og manglende sammenfall i effektoppfatninger av nedleggelsen av hovedutvalgene.....	s.75
Tabell 6.2: Fordeling etter partitilhørighet i forhold til hvordan man stiller seg til nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli kommune.....	s.76
Tabell 6.3: Oppsummering av politisk ideologi sin betydning for oppfattelsen av effekt vedrørende nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli kommune.....	s.78
Tabell 6.4: Kjønnfordeling i forhold til hvorvidt det var rett å legge ned hovedutvalgene eller ikke.....	s.79
Tabell 6.5: Aldersfordeling i forhold til hvorvidt det var rett å legge ned hovedutvalgene eller ikke.....	s.80

Tabell 6.6: Respondentenes lokalpolitiske erfaring fordelt etter hvorvidt de mener det var rett å legge ned hovedutvalgene eller ikke.....	s.81
Tabell 6.7: Oppsummering av individuelle trekk sin betydning for oppfattelsen av effekt vedrørende nedleggelsen av hovedutvalg i Åmli kommune.....	s.83

Figurliste

Figur 1.1 Organisering av politisk arbeid i kommuner med faste utvalg.....	s.10
Figur 1.2 Organisering av politisk arbeid i kommuner med komiteer.....	s.10
Figur 1.3 Effektmodell – omorganisering av politisk virksomhet i Åmli kommune.....	s.11
Figur 2.1 Kart over Aust-Agder fylke.....	s.21
Figur 2.2 Kart over Åmli kommune.....	s.21
Figur 2.3 Politisk organisering i Åmli kommune fram til høsten 2003.....	s.24
Figur 2.4 Politisk organisering i Åmli kommune fra høsten 2003.....	s.25
Figur 4.1: Trekk ved politikerne.....	s.41
Figur 4.2: Politisk ideologi.....	s.41
Figur 6.1: Modell for å forklare ulike oppfatninger av effekter ved nedleggelsen av hovedutvalgene.....	s.74

Sammendrag av ”Mindre møter – mer lokaldemokrati?”

Denne oppgaven tar for seg hvilke effekter man oppnår med å fjerne hovedutvalgene i en liten norsk kommune, i forhold til lokalpolitikernes arbeidsvilkår. Jeg tok utgangspunkt i hva kommunepolitikere i Åmli selv hadde vedtatt at var målene for reformen på de ulike områdene. De skulle oppnå vitalisering av kommunestyret, en enklere og mer oversiktlig organisering, raskere saksbehandling, mindre sektortenkning, et klarere skille mellom politikk og administrasjon og sette innbyggerne mer i sentrum. I tillegg har jeg sett på hva som kan forklare lokalpolitikernes ulike oppfatninger av effekter når man fjerner hovedutvalgene.

I mitt empiriske arbeid brukte jeg samtlige kommunestyrerepresentanter som respondenter. 17 av 21 valgte å gi meg en tilbakemelding på min spørreundersøkelse. Ut fra de svarene jeg fikk, synes det som at man har oppnådd et klarere skille mellom politikk og administrasjon, mindre sektortenkning og en enklere organisering. Det man imidlertid ikke synes å ha oppnådd er å i større grad sette innbyggerne i sentrum.

Dette kan skyldes at utgangspunktet for endringen i den politiske strukturen var en reform som gikk på arbeidsvilkårene til politikere, og at man da ikke samtidig kan regne med å få en styrking av lokaldemokratiet og innbyggerperspektivet.

Hvorvidt det var riktig å legge ned hovedutvalgene, har jeg i min oppgave sagt at vil avhenge av hva slags verdier og prioriteringer man legger til grunn i forhold til utøvelsen av sitt verv som folkevalgt. Avgjørende i så måte vil være enkeltrepresentantenes individuelle preferanser basert på alder, kjønn, politiske posisjoner og erfaring, samt hva slags politisk ideologi man står for.

Når man i oppgaven skal forklare lokalpolitikernes ulike oppfatninger av effekter, fremstår Ap representantene som de mest negative til nedleggelsen av hovedutvalgene. Videre er yngre politikere mer skeptiske enn eldre. Det er få kvinner i kommunestyret i Åmli, men disse har uttrykt seg mer entydig positivt til endringene enn mennene. Også de med lang erfaring i kommunestyret, samt de som sitter i sentrale posisjoner som en del av ”maktflertallet” i kommunen er klart positive til nedleggelsen av hovedutvalgene.

Å gjennomføre en reform som dette ser i mitt case ut til at har gitt mindre møter, og noe bedre arbeidsvilkår for et flertall av politikere. Min empiriske undersøkelse gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at man har fått mer lokaldemokrati. I så måte bør man nok heller markedsføre dette som en reform for politikere, enn som en styrking av innbyggernes posisjon.

KAPITTEL 1: TEMA OG PROBLEMSTILLING

1.1 Tema og problemstilling

De senere årene har det vært uttrykt bekymring for lokaldemokratiet vårt. Velgernes deltakelse ved lokalvalg i Norge har vist en relativt jevnt synkende trend. I 1963 avga hele 81% av velgerne sin stemme ved kommunevalget, mens det tilsvarende tallet for 2003 var 59%, noe som plasserer oss bak flere andre europeiske land (NOU 2006:7 2006:31f). Både på det nasjonale og det lokale planet har denne utviklingen vakt bekymring. Som et av svarene på denne utfordringen, satte den daværende regjeringen i 2004 ned en kommisjon for lokaldemokratiet. To år seinere la man frem NOUen ”Det lokale folkestyret i endring? Om deltakelse og engasjement i lokalpolitikken”. Til grunn for sitt arbeid, la kommisjonen hensynet om ”å auke deltakinga og engasjementet i lokalpolitikken” (NOU 2006:7 2006:7).

Jeg har i min oppgave valgt politikernes fokus på de utfordringene lokaldemokratiet står ovenfor. Dette henger naturligvis i ytterste konsekvens sammen med velgernes engasjement for lokaldemokratiet, men jeg har først og fremst valgt å se på de folkevalgtes posisjon og arbeidsvilkår innenfor rammene av de nye styringsstrukturene, noe som også blir behørig tatt opp i lokaldemokratikommisjonens NOU. I den forbindelse mener jeg også at mitt case, Åmli kommune, fremstår som et interessant eksempel.

NOU 2006:7 peker på at utvalgsstrukturen er i endring. Gjennom formannskapet og hovedutvalgsmodellen, peker NOUen på at man har opplevd at allianser både mellom politikere på tvers av partiskillelinjene, og mellom politikere og sektoradministrasjonen, har ført til en tilsløring av skillelinjene i politikken og mellom politikken og administrasjonen (NOU 2006:7 2006:134). Det kan derfor være vanskelig for innbyggerne å ansvarliggjøre de ulike politikere og partiene, ettersom man i større grad har arbeidet seg frem til felles løsninger i de ulike sakene.

Ansvarsinnhavet blir med andre ord så bredt, at man kan få problemer med å finne frem til den eller de som reelt sett står ansvarlig for den politikken som blir ført i kommunen. I tillegg hevder NOUen at man i mange tilfeller også får overført for mye beslutningsmyndighet til formannskapet og hovedutvalgene ved å organisere seg på denne måten. I ytterste konsekvens kan man ende opp med at kommunestyret delegerer så mye ansvarsmyndighet, at

kommunestyret selv ender opp med å nærmest fremstå som et ”sandpåstrøingsorgan”. Fordelen med den konsensusorienterte formannskaps- /hovedutvalgsmodellen, er imidlertid at man får en høy grad av stabilitet.

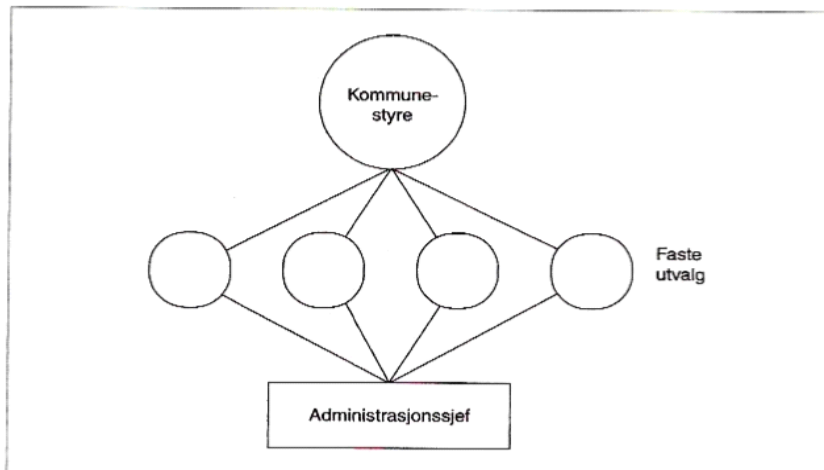
I et forsøk på å unngå de ulempene hovedutvalgsmodellen har gitt, har en del kommuner derfor valgt et annet organiseringsmønster. I NOUen nevnes komiteer uten beslutningsmyndighet som et eksempel, men det er liten tvil om at det å avskaffe disse frivillige utvalgene helt, må sees på som et ytterligere skritt i forhold til å føre makt tilbake til kommunestyret. I tillegg er det naturlig å tenke seg at når den konsensusorienterte effekten hovedutvalgene har, blir borte, vil det kunne være enklere å se de politiske skillelinjene i kommunestyret. På den måten skal det bli tydeligere å se hvem som sitter med det politiske ansvaret (NOU 2006:7 2006:134f). Oddbjørn Bukve (2001) peker på noe av det samme, når han viser til kommunelovens oppmykning i 1992, i forhold til den kommunalpolitiske organisering. Han sier: ”Ved å avskaffe obligatoriske sektorutval kunne kommunane forenkle den politiske organiseringa” (Bukve 2001:52).

En del av disse lokaldemokratiske strukturendringene har blitt oppmuntret gjennom NPM-tankegangen (New Public Management), der man blant annet legger vekt på en mer profesjonell og autonom ledelse innen det offentlige (Christensen og Læg Reid 2001:68). Denne tankegangen medfører at det blir vanskelig å opprettholde en politisk organisering i kommunene der man for eksempel har et skolestyre som skal godkjenne enhver vanlig ansettelse av lærere. Man kan også hevde at det ikke ville være en formålstjenlig måte å drive offentlig sektor på i dag. Oppgavene til disse politikerne må derfor endres.

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 1992, § 7 og 8, pålegger kommunene å ha et kommunestyre, samt et formannskap. Det er imidlertid opp til kommunene selv, om de vil opprette faste utvalg og komiteer (www.lovdatab.no/all/hl-19920925-107.html#6). De fleste kommunestyrene har valgt å opprette dette, og har hovedsakelig da benyttet seg av hovedutvalgsmodellen. En viktig begrunnelse for dette er at man gjennom en slik organisasjonsmodell gir politikerne mulighet til å engasjere seg i saker som er av en forholdsvis lik karakter, og gjerne innenfor deres interesseområde som for eksempel skole, teknisk eller helse- og sosial. Fra 1992 til 2000 viser imidlertid statistikken at denne måten å organisere seg på synker i popularitet (Hagen og Sørensen 2001:131).

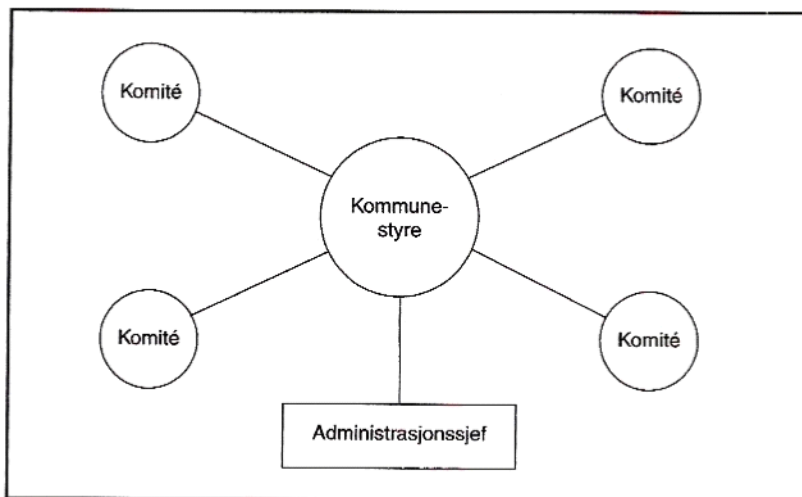
Disse kommunene har valgt andre måter å organisere sin politiske undervirksomhet til kommunestyret på. Enkelte har valgt å organisere seg med komiteer som ikke har et fast saksområde, men får tildelt saker av ordfører / rådmann, fra hele arbeidsområdet til kommunen. To av de vanligste måtene å organisere seg på finner vi skissert i "Kommunal organisering" av Terje P. Hagen og Rune J. Sørensen:

Figur 1.1 Organisering av politisk arbeid i kommuner med faste utvalg



Kilde: Hagen og Sørensen 2003: 130

Figur 1.2 Organisering av politisk arbeid i kommuner med komiteer



Kilde: Hagen og Sørensen 2003:130

En ytterliggående versjon i forhold til tradisjonell organisering, kan sies å være at man ikke oppretter faste utvalg eller komiteer, utover det loven pålegger. Jeg har i min oppgave valgt å ta utgangspunkt i en slik kommune, som ved innsettelsen av det nye kommunestyret i 2003,

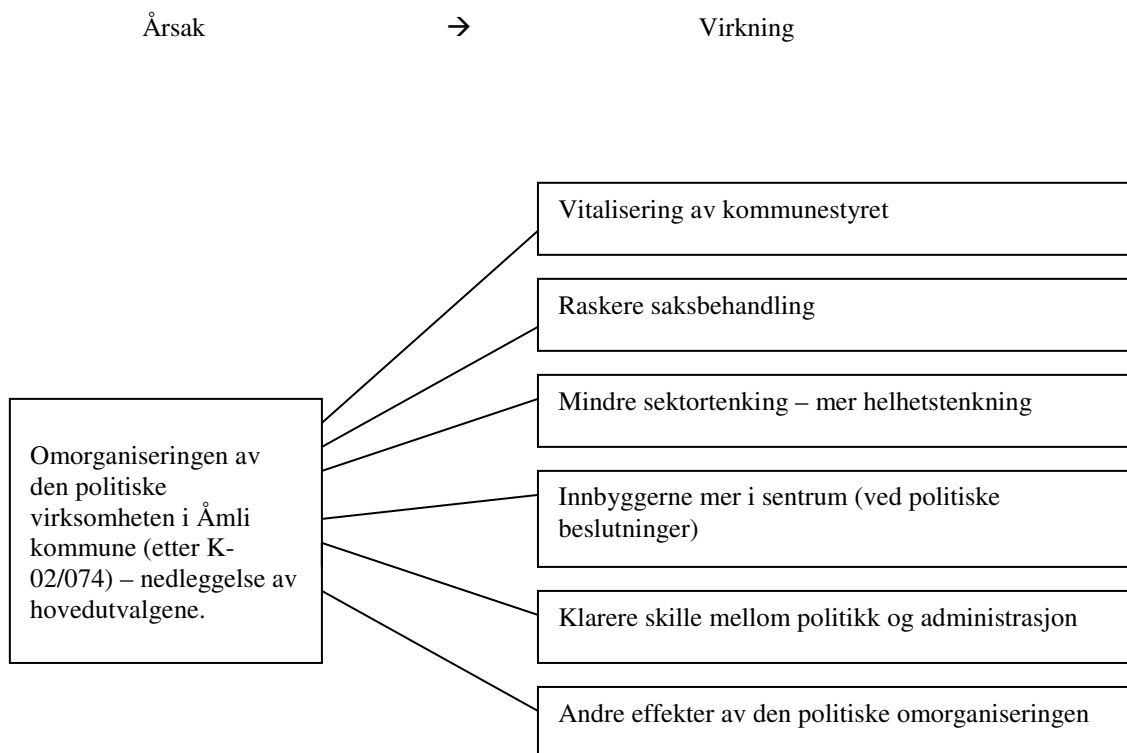
avviklet de fleste frivillige utvalgene, inkludert hovedutvalgene (Sak K-02/074 i Åmli kommunestyre). Temaet for min oppgave kan sies å være en reduksjon av politiske utvalg på kommunalt plan – et case-studie av en norsk kommune. Nærmere bestemt betyr det at jeg er interessert i å studere hvilke effekter man får når det gjennomføres en reduksjon av politiske utvalg på kommunalt plan. Mer konkret har jeg utviklet følgende problemstillinger:

- 1. Hvilke effekter har reduksjonen av politiske utvalg, gjennom å fjerne hovedutvalgene, i Åmli kommune hatt, når det gjelder lokalpolitikernes arbeidsvilkår?*
- 2. Hva kan forklare lokalpolitikernes ulike oppfatninger vedrørende effekter av å fjerne hovedutvalgene?*

Jeg har med andre ord avgrenset meg til å studere effekter på lokalpolitikernes arbeidsvilkår.

På bakgrunn av et enstemmig fattet vedtak av kommunestyret i Åmli i sak K-02/074, har jeg utarbeidet følgende modell som grunnlag for å se etter virkninger av den endrede politiske organiseringen:

Figur 1.3 Effektmodell



Kilde: Sak K-02/074 i Åmli kommunestyre

Denne effektmodellen er på mange måter ”kjernen” i min oppgave, og blir brukt som et utgangspunkt for den undersøkelsen jeg gjennomførte, blant kommunestyrerepresentantene. Underveis i en slik oppgave vil det naturligvis kunne dukke opp momenter, som vil fungere som et korrektiv til modellen. Jeg har i underkapittelet til metodedelen problematisert en del av de utfordringene som denne modellen står ovenfor, blant annet i forhold til påvirkningen fra utenforstående faktorer, som ikke fanges opp i modellen.

1.2 Tidligere forskning.

I min effektmodell har jeg skissert ulike ønskede virkninger av omorganiseringen. I dette avsnittet ønsker jeg å se nærmere på noe av den tidligere forskningen som er foretatt innenfor disse feltene. I min drøftingsdel vil jeg forsøke tilbake til enkelte av disse momentene, når jeg forsøker å sammenstille denne forskningen med mine egne empiriske undersøkelser.

Hovedutvalg – et strategisk valg.

Hovedutvalgsmodellen har de siste tiårene fremstått som standarden for organiseringen av norske kommuner, der man har hatt faste politiske utvalg, med beslutningsmyndighet, tilknyttet hver av de kommunale hovedsektorenes virksomhet (Bukve 2001:49). Som jeg tidligere har nevnt i oppgaven min, er tendensen imidlertid at denne måten å organisere seg på synker i popularitet (Hagen og Sørensen 2001:131). De fleste kommunene som har endret på sin politiske styringsstruktur siden 90-tallet, har valgt en strategiorientert modell. Dette er en modell som i stor grad samsvarer med tankene i New Public Management. I denne strategiorienterte modellen legger man til grunn en mer sentralisert og overordnet politisk styring. (Aarsæther og Vabo 2002:90f).

Oddbjørn Bukve (2001) har gjennomført en studie av to norske kommuner som har henholdsvis den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen, slik som Åmli hadde frem til 2003, og en kommune organisert etter komitemodellprinsippet, der man ikke har beslutningsrett. I følge Bukve skapte komitemodellprinsippet klarere skille mellom politiske og administrative oppgaver, ettersom at de politiske båndene mellom sektorpolitikere og etatsledelse ble svekket (Bukve 2001:49). Det er naturlig å tenke seg at dette vil gjelde i minst like sterk grad, når man har fjernet utvalgene helt. En hovedbegrunnelse for å gå bort fra

hovedutvalgsmodellen, er i følge Bukve, at politikerne i større grad skal være overordnede strateger og målformulere. Ulempen ved dette er at man mister den nærheten til sakene som hovedutvalgsmodellen gir (NOU 2006:7 2006:135f).

I de empiriske undersøkelsene Bukve (2001) har gjennomført av en kommune som har gått bort fra den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen (og istedenfor innført en komitemodell), peker flere av de ansatte på at de savner den politiske delen, blant annet fordi de har hatt et ønske om å påvirke denne (Bukve 2001:63f). Ut ifra en slik argumentasjon kan man tenke seg at lokaldemokratiet står sterkere og friere, ved å gå bort fra den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen. Argumentasjonen for å rettferdiggjøre en slik opptreden fra administrasjonens side, var i denne undersøkelsen at påvirkningen av politikerne dreide seg om å få frem fakta og korrekt informasjon.

Likevel kom det også fram motforestillinger fra administrativt ansatte mot å bruke de politiske fora på en slik måte, da de pekte på den sterke infiltrasjon av de politiske organer, som i ytterste konsekvens kunne føre til at det ble de som drev politikken. Ved å fjerne hovedutvalgene med beslutningsmyndighet, bidrar man til å gjøre politikerne mindre interessante for de personene som jobber i administrasjonen i de ulike sektorene, da det ikke lenger er like interessant å påvirke politikere uten beslutningsmyndighet (Stigen og Vabo 2001:83).

Et annet moment som ble påpekt både fra administrativt og politisk hold var at men ved hovedutvalgsorganisering gjerne opplever at politikere skifter standpunkt fra en sak behandles i et hovedutvalg og til den kommer opp i kommunestyret. Dette kan fort oppfattes som ”vinglete” for utenforstående (Bukve 2001:67).

Bukve (2001) peker på at det å bevege seg bort fra hovedutvalgsmodellen, og til andre måter å organisere det politiske arbeidet på, for eksempel gjennom komitemodellen, kan ha noen fordeler, som en bedre klargjøring og bevisstgjøring av administrative og politiske lederroller. Dessverre kan det imidlertid virke som at man ikke har klart å sette klare grenser opp mot NPM-ideologien, noe som i en del tilfeller har medvirket til å skape et politisk vakum, der man ikke får den ønskede politiske vitaliseringen, men istedenfor ender opp med en politikerrolle som mer minner om en managerstyring (Bukve 2001:69).

De strategiorienterte modellene / ledelsesprinsippene, der man som politiker i større grad skal ha et mer overordnet perspektiv, kan ofte komme i konflikt med det som i lang tid har vært lekmanpolitikerens tradisjonelle rolle, der man engasjerer seg i drift og løsning av enkeltsaker innenfor kommunens tjenesteområder. For den jevne politiker kan det å miste kontakten med den daglige aktiviteten i den organisasjonen som kommunen utgjør, føre til en passivisering fremfor en vitalisering av arbeidet. Hvis man gjennomfører det strategiske ledelseskonseptet fullt ut, vil det derfor kunne bli veldig vanskelig å være fritidspolitiker, som ikke er en del av kommunepolitikken elite (Stigen og Vabo 2001:80).

Tydeligere politiske skillelinjer uten hovedutvalg.

NOU 2006:7 peker imidlertid på at ved å fjerne hovedutvalgene, og eventuelt erstatte de med komiteer uten beslutningsmyndighet, må ses på som et forsøk på å vitalisere kommunestyret, med den begrunnelse at det da bare er i kommunestyret de politiske vedtakene blir fattet (NOU 2006:7 2006:135). Hovedutvalgene kan fremstå som konsensusbyggende. Ved å gå bort fra disse vil man kunne oppnå et klarere skille mellom opposisjon og posisjon i kommunestyret, noe som igjen kan bidra til å vitalisere det politiske arbeidet i kommunestyret (NOU 2006:7 2006:135).

Politikk og administrasjon – hånd i hånd i hovedutvalgene?

NOU 2006:7 slår fast at: ”I kommunar med hovudutval er tilhøva mellom politikk og administrasjon mykje meir samanvevd” (NOU 2006:7 2006:135). I de reformvillige kommunene, som søker seg bort fra hovedutvalgsmodellen, er dette noe som har sterkt fokus. Både Kleven og Bukve peker på at klarere skillelinjer mellom administrasjon og politikk, er noe som får stor vektlegging, når man organiserer seg på alternative måter (Kleven 1997: 65f, Bukve 2001:57ff).

Kleven (1997) trekker frem ”timeglassmodellen”, der det er henholdsvis rådmannen og ordføreren som i den ytterste konsekvens blir den eneste man ”kjenner til” fra den andre sektoren, som man ikke selv tilhører. Dette er med på å gi klarere ansvars- og kontaktforhold, og mindre sammenblanding mellom politikk og administrasjon. Bukve på sin side, peker på noe av det samme, når han viser til at de kommunene som har gått bort fra hovedutvalgsmodellen, samtidig har fjernet trolig den viktigste møteplassen sektorsjefene, og

mellomlederne under sektorsjefene hadde, i forhold til at de møtte i de samme råd og utvalgene. Den formelle og uformelle kontakten blir etter avviklingen av hovedutvalgene, i mye større grad konsentrert rundt rådmannen og eventuelt den politiske toppledergruppen.

I den empiriske undersøkelsen som Bukve gjennomførte, viste det seg at de politikerne som satt i den kommunen som hadde fjernet hovedutvalgene, følte at skillelinjene mellom de politiske og administrative arenaene hadde blitt klarere. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom at enkelte politikere følte at det ikke lenger var akseptert at man tok kontakt med administrasjonen, uten at man gikk gjennom rådmannen (Bukve 2001:58).

Man kan imidlertid problematisere hvorvidt dette utelukkende er en fordel eller ikke. Aarsæther og Vabo (2002) peker på at en slik tett kontakt mellom kommunepolitikere og administrasjon også kan ha sine fordeler. Det er ikke bare slik at dette gir administrasjonen en mulighet til å påvirke politikerne. Hovedutvalgsmodellen kan også legge et godt grunnlag for politisk kommunikasjon mellom administrasjon og politikere. Noe som igjen kan føre til at politikere får et bedre grunnlag for å skaffe seg objektiv og relevant informasjon, i forkant av at beslutningen skal fattes i de ulike sakene (Aarsæther og Vabo 2002:101f)

Hovedutvalg + Sektorisering = Sant

Sektortenkning innen lokalpolitikken har gjerne blitt assosiert med noe negativt. En slik sektortenkning blir også gjerne knyttet til sammenblandningen av politikk og administrasjon. For å forstå det spesielle i dette fenomenet på det kommunale forvaltningsnivået, må man gå tilbake i historien, til etableringen av det kommunale selvstyret i første halvdel av 1800-tallet. På den tiden var kommunestyret i første rekke et organ for å ta seg av administrative oppgaver. Det var først senere, og ved veksten i de kommunale oppgavene, at man i sterkere grad innså behovet for å trekke inn fagekspertise utenfra i administrasjonen av kommunene (Kvarv 1998:97).

Politisk organisering gjennom hovedutvalg skjøt fart på 80-tallet, og den overtok for en organisering som gjerne innebar et utall av nemnder. Gjennom de nye hovedutvalgene var tanken at man skulle få en bedre politisk koordinering i forhold til helhetlig og overordnet styring. Gjennom den nye utvalgsorganiseringen, og da først og fremst gjennom rollen til nemndlederen skulle man klare å få til både samordning av politiske saker innen en

hovedsektor og overordnet samordning av den politiske styringen i kommunen (Vårheim 1993:82ff).

Hvorvidt man lykkes med dette politiske grepet, vil avhenge av hvordan man som politiker klarer balansen mellom å skulle være sektororientert, men samtidig beholde en rolle som samordner av den helhetlige kommunepolitikken. En undersøkelse fra 1986 gjengitt av Vårheim viste at lederne av de ulike hovedutvalgene (også kalt nemndledere i Vårheims artikkel) hadde en svært hyppig kontakt med sine egne etats-/sektorsjefer. Hele 81% av nemndlederne hadde en slik kontakt ukentlig eller oftere (Vårheim 1993:90).

Å unngå å miste helhetsperspektivet, samtidig som man har et spesielt oppdrag for en hovedsektor i kommunen, kan være en utfordrende oppgave. Begrepet ”sektoriseringsproblemet”, henviser til nettopp dette (Aarsæther og Vabo 2002:98f). I enkelte tilfeller kunne en utstrakt sektororientering gjennom hovedutvalgene, gjøre samordningen av kommunepolitikken nærmest umulig. Dette var også en av grunnene til endringene i Kommuneloven av 1992, som gav en mye større fleksibilitet i forhold til kommunal organisering.

”Sektoriseringsproblemet” kunne i følge kritikerne føre til at administrativt ansatte kunne få for stort gjennomslag hos politikerne, og at dette ikke bare var basert på faglige argument, men i like stor grad på egeninteresser. Man kunne også oppleve at det ble bygd ”murer” mellom de ulike sektorene, slik at informasjon i et hovedutvalg ikke gikk videre til andre politikere. I en undersøkelse hos Aarsæther og Vabo, oppgir 27 % av kommunene at sektortenkningen har økt etter at hovedutvalgsmodellen ble innført, mens 15 % hevder den er blitt svekket. 59 % mener imidlertid at den er uendret (Aarsæther og Vabo 2002:98f).

Vårheim skrev sin artikkel i en tid hvor det var ”in” med hovedutvalgsorganiseringen. Etter hvert har flere forskere problematisert denne måten å tenke lokaldemokratisk organisering på. Mer eller mindre bevisst influert av NPM-tankegangen, har man satt fokus på at politikk ikke skal være: behandling av enkeltsaker og detaljer eller direkte engasjement i de ulike sektorenes daglige gjøremål. Minimalisering av kontakten mellom politikere og den administrative fagstaben, delegering samt mål- og resultatstyring som styringsteknikk har dermed grepet om seg (Kleven 1997:68). Dette har ført til at fokus har blitt satt på en ”avsektorisering”, noe som har ført til at man har sett etter andre måter å organisere kommunalpolitisk virksomhet på.

Empirien til Kleven sier også at kommunepolitikere som ikke er organisert gjennom den tradisjonelle hovedutvalgsformen, er mindre sektororienterte. Ulempen er imidlertid at disse politikerne på den andre side føler at de har dårligere styring i forhold til administrasjonen (Kleven 1997:73).

Argumenter som imøtegår dette ”sektorproblemet”, peker blant annet på at det er mer avgjørende hva slags parti man tilhører, enn hvilket utvalg man sitter i, når de politiske beslutningene fattes. Særlig i forhold til problematikken rundt konkurranseutsetting og privatisering, ser det ut til at den enkelte politikers medlemskap i et utvalg er relativt uvesentlig. Dette kan også bidra til å tilbakevise påstanden om at politikerne er styrt av sektoradministrasjonen. Regnskapsanalyser fra 90-tallet, viser også at økonomien faktisk er bedre i de kommunene som har et sektororientert (hoved-)utvalgsarbeid, enn blant de som ikke har det. Dette kan tolkes som et tegn på at man ikke setter kommuneøkonomien og det helhetlige perspektivet over styr, selv om man har en viss grad av sektororientering (Aarsæther og Vabo 2002:99).

Hovedutvalg og nærhet til innbyggerne

En av intensjonene med den nye kommuneloven som kom i 1992, var å styrke forholdet mellom politikerne og innbyggerne (Aarsæther og Vabo 2002:94). Når det gjelder representativiteten til norske kommunestyrepolitikere, ser det ut som at jo høyere de befinner seg i det politiske systemet, desto større blir forskjellene mellom representantene og folket (Sandberg 1997:93f). Hovedutvalgene må kunne sies å være et nivå under kommunestyret, når det gjelder det kommunalpolitiske nivået. Dersom vi da trekker med oss Sandbergs analyse, vil det kunne tenkes at de personene som sitter i disse utvalgene kan være mer representative enn det man finner i kommunestyret, og ikke minst i formannskapet. Dette ikke minst fordi det i hovedutvalgene åpnes det for at man kan velge personer som ikke ble valgt inn som faste representanter. På den måten går det an å tenke seg at forskjellen mellom de politiske representantene og folket blir større, ved å sløyfe utvalgene og istedenfor legge beslutningene direkte til kommunestyret.

Sandberg (1997) peker imidlertid også på at selv om representativiteten til de politiske representantene kunne vært bedre, så fører ikke dette nødvendigvis til en markant annerledes politikk. Det er først når den ”avvikende” bakgrunnen til representantene gir seg utslag i

bestemte preferanser og prioriteringer, som er annerledes enn innbyggernes, at dette får realpolitiske konsekvenser. Undersøkelser viser tvert imot at det er stor grad av samsvar mellom velgernes og lokalpolitikernes preferanser (Sandberg 1997:95). Dermed er det slett ikke sikkert at et mer "elitepreget" politisk styre, vil gi seg utslag i at innbyggernes interesser blir nedprioritert. Et annet argument for at innbyggernes preferanser likevel vil bli hensyntatt, er at "eliten" gjerne vil ha et ønske om å bli gjenvalgt, og i så fall vil faren for å bli kastet ved neste valg, ha en sterkt disiplinerende effekt (Stava 2005:211, Stigen og Vabo 2001:89).

I Stavas demokratimodell legges det stor vekt på deltakernes mulighet til å aktivt være med på sentrale avgjørelser mellom valgene. Relasjonen mellom velgerne og de styrende blir for svak, dersom denne bare skal komme til uttrykk i selve valget. I Stavas "kommunikativt demokrati"-modell, er det sentralt at man også har en åpen og fri diskusjon, der det blir gitt anledning til å komme med ulike typer synspunkt, slik at man til slutt kan fatte en avgjørelse basert på de beste argumentene.

Lokalvalgundersøkelsen i 2003 viste at de verdne innbyggerne trakk frem som aller viktigst i forhold til et godt lokaldemokrati var nettopp at de folkevalgte tok hensyn til innbyggernes synspunkt, at de politiske avgjørelsene blir tatt etter en åpen debatt, at folkevalgte tilkjenner begrunnelsen for sine avgjørelser samt at innbyggerne deltar aktivt (Stava 2005:212ff). Det kan imidlertid se ut som at dette i liten grad følges opp i praksis fra innbyggernes side. I forbindelse med makt- og demokratiutredningen i 1998-2003, viser tall at kun 0,2 % av innbyggerne har brukt politikere eller politiske partier for påvirkning av beslutninger innen helsesektoren, det siste året. For skolesektoren er tallene noe høyere, 4,5 %, men fortsatt er det helt andre virkemidler som innbyggerne tar i bruk, for å påvirke innenfor disse sektorene (Strømsnes 2003:125ff).

Hva har så dette å gjøre med effekter rundt nedleggelse av hovedutvalgene? Hovedutvalgene må oppfattes som en arena for drøfting og utarbeidelse av politikk, når dette lokalpolitiske nivået forsvinner, vil det være interessant å se på om dette kan ha noen effekter i forhold til den offentlige diskurs og innbyggernes posisjon i lokaldemokratiet. I følge Stigen og Vabo vil tanken om "politisk strategisk ledelse" (inneforstått at politikerne skal trekke opp overordnede mål), fort kunne komme i konflikt med innbyggerkontakten, og det å skulle engasjere seg i enkeltsaker og enkeltpersoner (Stigen og Vabo 2001:90). Bukve sine funn når det gjelder politisk organisering, støtter opp under dette. Han viser til at de politikerne som ikke er

fornøyd med en mer ”politisk strategisk ledelse”, der hovedutvalgene er fjernet, gjerne argumenterer med deres rolle som ombud, og at peker på at hovedutvalgene gav rom for å løfte en del enkeltsaker på politisk nivå i kommunen. Selv om de ikke alltid vant frem med disse sakene, så gav det i hvert fall innbyggerne en følelse av at politikerne brydde seg om de (Bukve 2001:65f).

Mitt bidrag til forskningen

Det er klart at mitt bidrag til forskningen vil være relativt begrenset når det gjelder denne masteroppgaven. Både fordi oppgaven er begrenset i omfang, og fordi min bakgrunn ikke tilsier at jeg vil inneha de samme ferdighetene til å utvikle og tolke et materiale, slik som de jeg har nevnt i avsnittet for annen forskning.

Likevel håper jeg at min oppgave vil kunne gi et lite bidrag i forhold til den enkelte folkevalgte sin posisjon i det lokalpolitiske systemet. Riktignok kan man si at lokaldemokratiet ikke er til for politikernes skyld, men for innbyggernes. Jeg tror imidlertid at det også vil kunne være i innbyggernes interesse at den organisasjonsmessige politiske strukturen på lokalt nivå, er av en slik karakter at flest mulig av politikerne føler seg vel i den. For at vi skal ha et fungerende lokaldemokrati er det en forutsetning at vi har mennesker som er villige til å ta på seg verv som lokalpolitikere. I den sammenheng er det viktig at man har en politisk struktur som gjør at folkevalgte finner seg til rette og føler at de kan få utøvd sine oppgaver på en god måte.

I tillegg er det for befolkningen også viktig at man ikke bygger opp strukturer som gjør det mulig å sabotere lokaldemokratiet. Hva hjelper det med folkevalgte, hvis administrasjonen sitter med all makt? Eller hva med prinsippet om en representant, en stemme? Hvis organisasjonsstrukturen gjør til at det bare er eliten av politikere som får tilgang på sentral informasjon som følge at man for eksempel har lagt ned hovedutvalgene i en kommune, så vil dette kunne forandre hele maktbalansen i det lokalpolitiske systemet.

Når jeg har valgt å se nærmere på lokalpolitikernes arbeidsvilkår og deres oppfatninger av hva som er en hensiktsmessig organisering, så håper jeg dette vil kunne være et lite bidrag når det gjelder forskningen på dette området. Selvsagt er det utført arbeider i forhold til politikernes oppfatninger om egen organisering, se for eksempel de tidligere refererte studiene til Bukve

(2001), og Dag Ingvar Jacobsen sitt doktorgradsarbeid fra 2007, der politikere fra samtlige sørlandskommuner har fått komme med sine betraktninger i en stor lokal undersøkelse.

Jeg er nok likevel av den oppfatning at mye av forskningen og debatten rundt lokaldemokratiet vårt har dreid seg om et ”utenfra og inn” – perspektiv. Mitt håp er at denne oppgaven vil fungere som et ”innenfra og ut”- perspektiv, der man får et innblikk i hva politikerne mener om seg selv og sin egen organisering, fordi at uten akseptable arbeidsvilkår, kan man heller ikke regne med at folk vil være villige til å bruke fritiden sin til å påta seg politiske verv i fremtiden.

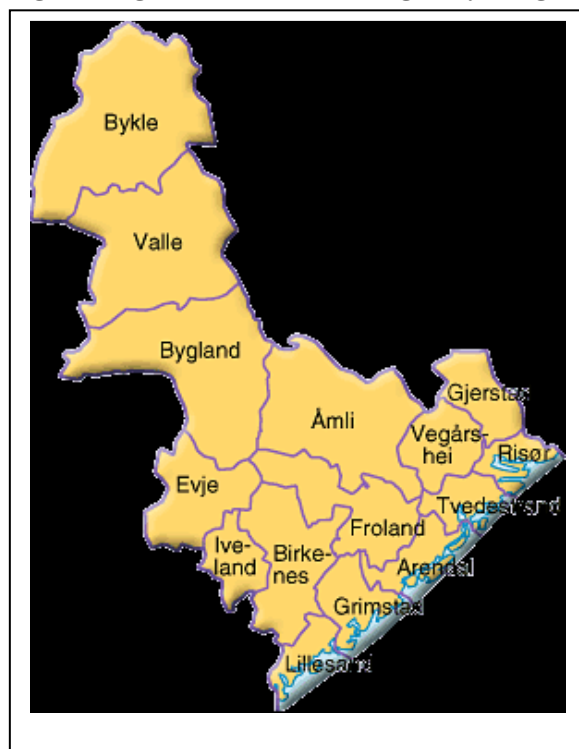
KAPITTEL 2: HVA GJORDE DE I ÅMLI KOMMUNE?

2.0 Reorganisering av den politiske styringsstrukturen i Åmli.

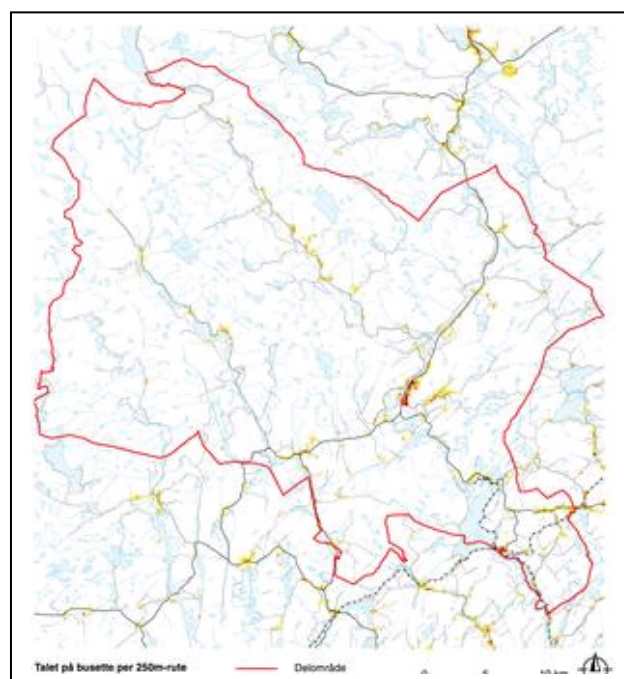
For å gi leseren et noe bedre grunnlag for å kunne forstå mitt case og min oppgave, vil jeg gi en kort presentasjon av Åmli kommune. Innledningsvis vil jeg ta for meg litt generelt om kommunen, for så i oppfølgingen komme mer inn på den politiske situasjonen generelt. I tredje del av dette kapittelet vil jeg gå nærmere inn i bakgrunnen for oppgaven min.

2.1 En liten reise til Åmli kommune

Figur 2.1 og 2.2: Kart over Aust Agder fylke og Åmli kommune



Figur: Aust-Agder Fylke, Kilde: Statens Kartverk



Figur: Åmli kommune, Kilde Statistisk Sentralbyrå

Åmli kommune er en innlandskommune i Aust-Agder. Det er en langstrakt kommune på 1130 km². Kommunen har i lengre tid slitt med fraflytting. Ved inngangen til 2007 hadde Åmli 1815 innbyggere. Bosetningsmønsteret viser at en stor del av kommunens innbyggere bor i grender og mer spredt befolkede strøk. Kun 33% av befolkningen bor i det som SSB definerer som tettbygde strøk. I fylket for øvrig er denne andelen 68%, og på landsbasis 78% (<http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=09>).

Når det gjelder befolknings sammensetningen i kommunen, finner vi en større andel eldre (over 80 år) enn det som er lands- og fylkesgjennomsnittet. Kommunen sliter også med en viss kjønnsbalanse, noe som kommer tydelig fram i aldersgruppen 20 til 39 år, der det er 1,219 menn, per kvinne. Dette er langt over gjennomsnittet både for landet og fylket for øvrig (<http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=09>) .

Jord- og skogbruk har tradisjonelt vært viktige næringer i kommunen (www.amli.kommune.no) . Den største private arbeidsplassen i kommunen er Bergene Holm AS, avdeling Nidarå, som driver med treforedling og har ca 90 ansatte. Brutto gjennomsnittsinntekt per innbygger i kommunen er relativt lav, på kr 231.000 for 2006. Dette er nærmere 50.000 under fylkessnittet. Årsakene til dette er sannsynligvis flere, blant annet at kommunen har en andel uføretrygdete på over 20%, og en høy andel sosialhjelpsmottakere, mens andelen med høyere utdanning er relativt lav (16,6%) (<http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=09>).

Økonomien til kommunen synes å være relativt sunn. De frie inntektene var i 2006 på kr 38.566 per innbygger, mot kr 28.765 for landsgjennomsnittet. Lånegjelda per innbygger var på i underkant av kr 28.000 per innbygger, mens netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene lå på hele 9,4% (<http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=09>).

2.2 Det politiske liv i Åmli

Tabell 2.1: Valgresultat for kommunevalgene i 1999,2003 og 2007 for Åmli kommune.

Antall representanter i kommunestyret i parentes.

Parti	1999	2003	2007
Sosialistisk Venstreparti	8.2% (2)	9,9% (2)	-
Arbeiderpartiet	44,8% (10)	33,8% (7)	39,9% (7)
Senterpartiet	21.2% (5)	27,4% (6)	40,3% (7)
Kristelig Folkeparti	10,1% (2)	8,6 (2)	-
Høyre	7,5% (1)	9,2% (2)	7,1% (1)
Fremskrittspartiet	8,2% (1)	11,1% (2)	12,1% (2)

Kilde: www.fvn.no

Åmli kommune har etter krigen vært en utpreget Arbeiderparti-kommune. Etter valget i 1999 manglet de en representant på å ha rent flertall i kommunestyret. Med støtte av Sv, fikk partiet imidlertid både ordføreren og varaordføreren.

Valgresultatet for 2003 viste imidlertid en klar tilbakegang for Arbeiderpartiet. De fikk ikke lenger fortsette å styre kommunen, ettersom Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti inngikk et samarbeid, der Senterpartiet fikk ordføreren, mens Kristelig Folkeparti fikk varaordføreren. Etter valget i 2007 tok Senterpartiet både ordføreren og varaordføreren, med støtte fra Fremskrittspartiet.

Valgdeltakelsen i Åmli, ved kommunevalget i 2003, var på 61,7%, hvilket er marginalt bedre en fylkes- og landsgjennomsnittet. I 2007 økte den imidlertid til 68%. Når det gjelder kvinnerepresentasjonen i kommunestyret, har denne vært lav ved begge de to siste kommunevalgene. I 1999 kom det inn fire kvinner (av 21), mens det i 2003 kom inn fem kvinner (fortsatt av 21). Dette gav en kvinneandel på 24%. Resultatet for 2007, var noe bedre med 6 av 17 kvinnelige representanter. Hvilket utgjør 35%.

(<http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=09>)

2.3 Bakgrunn for oppgaven

Jeg har allerede i innledningen pekt på noen faktorer som jeg mener er interessante i forhold til problemstillingen min. Der jeg blant annet var inne på NPM som en betegnelse for den retningen mange av endringene i offentlig sektor har vært preget av de siste årene.

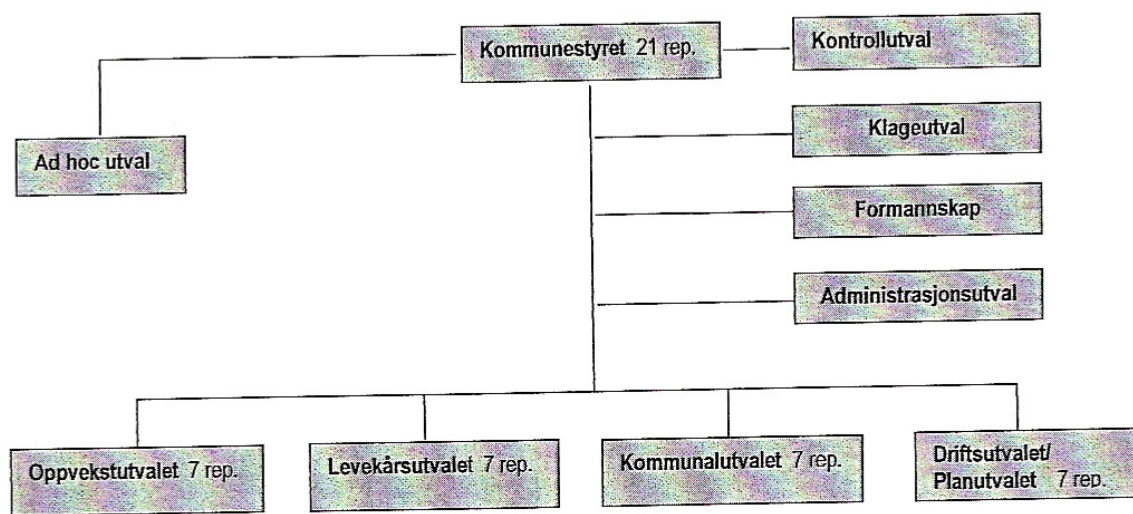
Hovedbegrunnelsen for at man ønsker seg en mer profesjonell og autonom styring i kommunene, er blant annet at man på den måten setter byråkratiet bedre i stand til å fatte beslutninger på egenhånd, noe som igjen skal føre til en mer effektiv drift. En utfordring ved denne delegeringen av fullmakter til administrasjonen kan være at det oppstår en spenning mellom de effektivitetsmessige fordelene ved å gi byråkratene videre fullmakter, og ønsket fra politikernes side om å ha kontroll over virksomheten i kommunen (Christensen og Læg Reid 2001:67).

Den vanligste måten man har forsøkt å løse den utfordringen på, er at man har gått over fra politisk detaljstyring, til det man kaller mål- og resultatstyring. Det innebærer at politikerne i

mindre grad blander seg inn i hvordan en oppgave skal løses, men istedenfor skisserer mål som virksomheten skal oppnå, for i etterkant å kontrollere hvorvidt resultatet samsvarer med målsettingen (Christensen og Læg Reid 2001:74ff). Et annet viktig moment i forbindelse med NPM, er at man i større grad skal sette brukerne i fokus, blant annet gjennom brukermedvirkning og kvalitetssikring av tjenestene (Christensen og Læg Reid 2001:89f).

Hvis man ser nærmere på grunnlaget kommunestyret i Åmli fattet sitt vedtak på, ser vi at den politiske strukturen tidligere så slik ut:

Figur 2.3 Politisk organisering i Åmli kommune fram til høsten 2003



Kilde: Sak K-02/074 i Åmli kommunestyre

Med utgangspunkt i denne organiseringen ble det i 2002 satt ned en tverrpolitisk gruppe bestående av representanter fra alle partiene i kommunestyret, som fikk følgende mandat (Sak K-02/040 i Åmli kommunestyre):

”Mandatet for utvalet er å vurdere ressursbruken med dagens organisering, og eventuelt kome med framlegg til endringar som og kan stimulere til større politisk engasjement”

Utvalget endte opp med følgende konklusjon, som seinere fikk sin tilslutning i kommunestyret (Sak K-02/074 i Åmli kommunestyre):

”Utvalet foreslår å legge ned dei fleste frivillige utvala, inkludert hovudutvala. Kommunestyret med gruppemøte vert lagt til dagtid. Formannskapets medlem skal og vere medlem i klageutvalet, planutavlet og arbeidsgjevarsida i administrasjonsutvalet. Utalet meiner at en ved den foreslåtte organiseringa når utvala sine mål om

- ei vitalisering av kommunestyret (alle vedtak skjer direkte i K-styret)

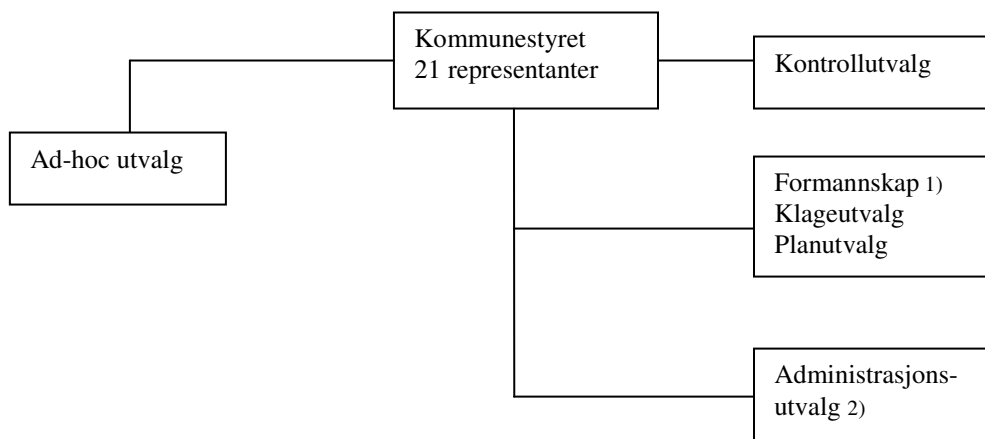
- ei raskare saksgang (eit behandlingsnivå vert kutta ut)
- ei enklare og meir oversiktleg organisering (all vedtaksmynde lagt til kommunestyret)
- mindre sektortenkning – meir heilskapstenking (all vedtaksmynde lagt til kommunestyret)
- sette innbuarane meir i sentrum (berre politikarar valt av folket har vedtaksmynde)
- klarare skille mellom politikk og administrasjon (klarare skille mellom bestilling og utføring).

(...)

Det er ikkje økonomiske innsparingar ved ny politisk organisering. Saksordførarordninga held fram. Utvalet foreslår at ordførar og gruppeleiarane kjem saman ei gong i månaden for m.a. å drøfte saker som ein ønsker at administrasjonen skal førebu for kommunestyret.(...) Ordføraren får disposisjonsrett til ein budsjettpost som han kan bruke til overføringar til private. Organiseringa krev at administrasjonen får større mynde i enkeltsaker.

Med bakgrunn i dette vedtaket endte kommunen opp med en politisk organisering som så slik ut:

Figur 2.4 Politisk organisering i Åmli kommune fra høsten 2003



Kilde: www.amli.kommune.no

1)Formannskapet utgjør også klageutvalg og planutvalg. Det føres separate protokoller, for at man skal oppfylle lovens krav, men møtene er samordnet, slik at politikerne får møtegodtgjørelse som for et møte.

2) Administrasjonsutvalget er samordnet med utvalgene i kommentar 1, slik at disse holdes i forkant av de andre møtene, og 5 av de 7 medlemmene i formannskapet møter som de politisk valgte representantene.

Man har i tillegg til denne politiske organiseringen også flere underutvalg, som for eksempel eldreråd, ungdomsråd og arbeidsmiljøutvalg. Det mest interessante ved denne politiske omorganiseringen slik jeg ser det, er imidlertid at man har valgt å legge ned hovedutvalgene, uten at de erstattes med nye politiske organ som skal overta deres aktivitet. Hvilke effekter har dette hatt på lokaldemokratiet i Åmli?

I februar 2006 vedtok kommunestyret å engasjere Utviklingspartner ved Rolf Petter Bjørke, for å bistå kommunestyret i å evaluere hvordan den nye politiske organiseringen har fungert (Rådmann i Åmli kommune, Bjarte Nordås, i brev av 2.april 2006). Til dette arbeidet har fylkesmannen i Aust-Agder bevilget 150.000 kroner, noe som viser at også myndighetene mener at det er interessant å se nærmere på den politiske organiseringen i kommunen. Dette er etter mitt syn også med å vise at problemstillingen i min oppgave er av interesse.

Etter mitt syn kom imidlertid ikke utredningen fra Utviklingspartner opp med svar på min problemstilling angående hvilke effekter fjerningen av hovedutvalgene i kommunen har hatt¹.

NPM blir ofte benyttet i forhold til organisasjonsendringer på nasjonalt nivå, men det er etter mitt syn nyttig å se etter NPM-trekk på det lokale plan også. Dersom vi forsøker å trekke noen linjer mellom de generelle teoriene rundt NPM, og den politiske omorganiseringen i Åmli kommune, ser vi at det er flere momenter fra NPM som passer inn i formålet med endringene i den politiske strukturen, selv om koblingen til NPM ikke er nevnt eksplisitt i selve saksvedtaket (Sak K-02/074 i Åmli kommunestyre). Blant annet ser vi at ønsket om raskere saksbehandling, å sette innbyggerne i større grad i sentrum, og et tydeligere skille mellom bestiller (politikere) og utfører (administrasjon), egentlig er klare NPM trekk. Det samme er også konklusjonen om at dette medfører større delegering av vedtaksmyndighet til administrasjonen i enkeltsaker.

Jeg har valgt å benytte NPM-begrepet som en innfallsvinkel mot de endringene kommunestyret i Åmli vedtok, da de fjernet hovedutvalgene. Å se de politiske endringene til Åmli kommune kun gjennom NPM, vil imidlertid kunne bli for snevert.

Det er for lokalforvaltningen viktig å ivareta sin oppslutning og legitimitet. I et forsøk på å klare dette har et stadig krav om reformer og strategier for endring stått sentralt, blant annet som et ledd i å fremstå som moderne. I disse lokalforvaltningsreformene har verdiene demokrati og effektivitet en sentral rolle (Kleven 1997:31f). Elementer av denne tenkningen ser vi også igjen i Åmli kommunestyres vedtak K-02/074, der visjoner om raskere saksgang, enklere og mer oversiktlig organisering, samt at det kun er valgte politikere som nå får vedtaksmyndighet, er hovedargumenter for å legge ned utvalgene. Disse samsvarer med

¹ Basert på "Evaluering av politikerroller og politisk organisering" datert 22.mai2006 av Rolf Petter Bjørke.

Klevens påstander om at ønsket om mer demokrati og effektivitet er sentrale i lokalforvaltningsmessige reformer.

Hvorvidt man oppnår disse målsetningene, blir jo et annet spørsmål. Får man større fokus på innbyggerne, ved at ”berre politikarar valt av folket har vedtaksmynde”? Var det slik at de som satt i hovedutvalgene, men ikke var valgt inn i kommunestyret, i mindre grad fattet vedtak som var i tråd med befolkningens preferanser? I min oppgave ønsker jeg derfor å finne ut hvorvidt reduksjonen av politiske utvalg vurderes som vellykket i Åmli kommune eller ikke. Det kan være naturlig å koble vurderingen av ”vellykkethet”, opp mot det som var forutsetningen for lokaldemokratikommisjonens rettesnor: Har man fått økt deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken? (NOU 2006:7).

Selv om min oppgave tar utgangspunkt i et spesifikt case, håper jeg også at det vil kunne ha en viss nytteverdi for andre kommuner, når de skal vurdere å gjennomføre endringer i sin politiske struktur. Trolig vil relevansen for mitt case være størst i forhold til kommuner som er noenlunde sammenlignbare med Åmli. På Sørlandet er det da naturlig å tenke på de andre kommunene som inngår i K-14 samarbeidet her, der Åmli er en av deltakerne. Dette er innlandskommuner på Agder som i all hovedsak er små befolkningsmessig.

KAPITTEL 3: METODE

3.0 Metode og design

I dette kapitlet vil jeg gå nærmere inn på hvilke arbeidsmetoder jeg har lagt til grunn for oppgaven min. Et sentralt spørsmål i den sammenheng blir da: ”Hvordan kan jeg best mulig belyse min problemstilling? (Jacobsen, forelesning 4.april 2006). I denne oppgaven anlegges det et hermeneutisk perspektiv. Denne oppfatningen tar utgangspunkt i at det sentrale er ikke hvordan verden faktisk er, men hvordan vi oppfatter den (Bryman 2004:540). I den sammenheng har oppfatningene til dagens kommunestyrerepresentanter, angående hvordan deres syn virkningene av det forrige kommunestyrets vedtak om å nedlegge hovedutvalgene, stått sentralt, da det er de som har vært utgangspunktet mitt når det gjelder utvalg av enheter for min empiriske undersøkelse.

Enkelte av delene i dette kapitlet, særlig i forhold til forklaring av begreper, vil nok kunne betraktes som ”selvsagtheter” innenfor forskningen. På det grunnlag kunne jeg godt ha valgt å kutte de ut. Når jeg likevel har valgt å ta de med, så skyldes det at dersom andre skulle ha interesse av å lese denne oppgaven, for eksempel folkevalgte, tror jeg at noen enkle begrepsforklaringer vil kunne være nyttig. Ettersom man da forhåpentligvis får en bedre forståelse for metode og designdelen i oppgaven min.

3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesignet kan defineres som rammeverket for innsamlingen og analysen av data. Valget av forskningsdesign gjenspeiler de beslutninger man fatter i forhold til hvilke dimensjoner man vil vektlegge i prosessen rundt undersøkelsene man foretar (Bryman 2004:543). Når man skal velge hva slags type forskningsdesign man ønsker å benytte, kan man velge mellom et intensivt og et ekstensivt design (Jacobsen, forelesning 4.april 2006). Et intensivt design kjennetegnes av at man går i dybden på noen få enheter, gjerne i form av små n-studier, eller ved at man tar utgangspunkt i et case, slik som jeg har gjort. Måten jeg har valgt å gjennomføre min oppgave på, vil kunne oppfattes å inneholde både intensive og ekstensive case- elementer. I dette caset har jeg valgt å foreta en spørreundersøkelse blant kommunestyrerepresentantene i Åmli kommune, noe som er et relativt lite n-studium. Jeg har valgt å foreta min innsamling av empiri i hovedsak gjennom et spørreskjema til disse

representantene. Dette skjemaet inneholder både kvantitative og kvalitative elementer, og vil kunne oppfattes som en empirisk innsamling på grensen mellom det intensive og ekstensive. For at spørreundersøkelsen min skulle bli mest mulig verdifull i mitt videre arbeid med denne oppgaven, stod den kvalitative delen, der jeg ba om begrunnelser for den enkelte kommunestyrerepresentants syn sentralt. Siden enhetsutvalget var begrenset av at det bare satt 21 representanter i kommunestyret, da jeg samlet inn mine data, vil det svekke oppgaven min, dersom designet skulle få et for stort ekstensivt preg på seg. På bakgrunn av den innfallsvinkel jeg har valgt, vil det ikke utelukkende være forsøkene på generaliseringer som er viktig for meg, men derimot forsøket på å komme litt i dybden i forhold til argumenter for eller mot å nedlegge hovedutvalgene.

Alan Bryman omtaler case-studier på følgende måte:

”The most common use of the term associates the case study with a location, such as a community or an organization. The emphasis tends to be upon an intensive examination of the setting” (Bryman 2004:49).

En slik “definisjon” bidrar til å bekrefte at min oppgave virkelig er et case-studie, ettersom den tar utgangspunkt i en bestemt organisasjon. I tillegg har vi her også å gjøre med et begrenset geografisk område. Samtidig opererer Bryman med noe han kaller ”comparative design”, der man ser på to eller flere case, og sammenstiller disse (Bryman 2003:53ff). Jeg har kun tatt utgangspunkt i en kommune, og vil således hevde at utgangspunktet ikke er et sammenlignende design i min oppgave. Likevel er det underliggende at man har klare innslag av et sammenlignende design i min oppgave. I forhold til tidsperspektivet, sammenlignes den politiske organiseringen i Åmli kommune før valget i 2003, med organiseringen etter valget i 2003. Dessuten har jeg også sett på hva annen forskning sier på en del av de sentrale feltene i kommunens politiske organisering. I tillegg er naturlig nok litt av hensikten med oppgaven å antyde hvorvidt den politiske strukturen i Åmli kan være å anbefale for andre kommuner eller ikke. Sett i den sammenheng, må man samtidig foreta en viss grad av sammenligning med ”normalen” for andre lignende kommuner.

Ved gjennomføringen av de empiriske undersøkelsene er det vanlig å benytte seg av kvalitative eller kvantitative forskningsmetoder (Holme og Solvang 1996:73ff). Disse to innsamlingsmetodene har ulike styrker og svakheter. Kvalitative metoder kjennetegnes gjerne ved at man forsøker å få så mange opplysninger som mulig ut av få undersøkelsesenheter. I dette arbeidet er det vanlig at man foretar mer åpne og ustrukturerte observasjoner eller

intervjuer av respondentene. Dette gir en større grad av fleksibilitet, som bedre kan fange opp momenter man ikke kunne forutse på forhånd. Ulempen med kvalitative undersøkelser er imidlertid at denne fleksibiliteten gjerne går på bekostning av struktureringen, noe som kan gjøre det vanskelig å få oversikt over datamaterialet, samt at man får et betydelig arbeid med å luke ut informasjon som ikke er relevant for problemstillingen i etterkant. Når man undersøker få enheter, er det gjerne vanskelig å foreta en generalisering. I en kvalitativ undersøkelse der man bruker mye tid på å gå i dybden på hver respondent, blir det svært tidkrevende å skulle operere med mange enheter.

Når det gjelder den kvantitative metoden er denne, i følge Holme og Solvang, preget av at man forsøker å få opplysninger om mange undersøkelsesenheter. Den er preget av systematikk og struktur, hvilket gjerne gjenspeiles i at man for eksempel benytter standardiserte spørreskjemaer. I disse skjemaene har man i stor grad laget forhåndsdefinerte svaralternativer, noe som forenkler prosessen med å sammenstille de ulike enhetene. Ved en slik fremgangsmåte styrker man også mulighetene for at man på bakgrunn av analysen vil være i stand til å generalisere, ettersom man har et større antall respondenter. Dette forutsetter imidlertid at man har fått svar fra en representativ andel av den populasjonen man har ønsket å se nærmere på. En svakhet ved den kvantitative metoden er at man gjennom standardisering mister mye av fleksibiliteten, som kunne fanget opp de momentene man ikke selv var i stand til å forutse. Man kan også komme i en situasjon der man gjennom standardiseringen har ledet respondentene på en slik måte at de retter fokus på de problemstillingene forskeren selv har vurdert som interessante, og ikke de som respondentene egentlig mener er viktige. En annen svakhet er at man i for eksempel spørreundersøkelser ender opp med å forsøke å måle noe som ikke er relevant for respondentene, med det utfall at de fleste krysser av i "vet ikke"-kategorien, noe som vil kunne svekke hele undersøkelsen (Holme og Solvang 1996:77). En måte å redusere risikoen for dette er at man i forkant tester ut spørsmålene på et lite utvalg, for å få deres tilbakemeldinger på hvorvidt designet på undersøkelsen fungerer.

Disse teoretiske momentene i forhold til kvalitativ og kvantitativ metode, er noe jeg har tatt hensyn til, da jeg bestemte meg for hvordan jeg ville samle inn min empiri. Jeg har tidligere nevnt at selskapet Utviklingspartner fikk i oppgave å foreta en mer generell evaluering av den politiske organiseringen i kommunen. Selv om denne evalueringen ikke berører de problemstillingene jeg skal jobbe videre med på samme måten, er de etter mitt syn et godt grunnlag for å hjelpe meg i utarbeidelsen med mitt design. Blant annet har man gjennomført

to fellessamlinger for kommunestyret, 20.april og 18.mai 2006, der politikerne har forsøkt å gi svar på en del problemstillinger vedrørende den politiske organiseringen. Jeg har selv deltatt på disse møtene, og vet derfor en del om hvilke problemstillinger som har vært berørt, i tillegg til at jeg har resumè fra forskjellige gruppearbeider som har vært gjennomført.

Slik jeg ser det er det naturlig at jeg tar utgangspunkt i en del av de målsetningene kommunestyret i Åmli gjorde i 2002, for å se om målsetningene er oppnådd. Har man på grunn av den politiske omorganiseringen fått til en vitalisering av kommunestyret? Er saksgangen blitt raskere? Er skillet mellom administrasjon og politikk blitt klarere? Dette er spørsmål som forhåpentligvis vil kunne belyse hvorvidt den nye organiseringen er å foretrekke fremfor den tidligere. For å arbeide frem empiri på dette området, mener jeg at det kan være hensiktsmessig å benytte både en kvantitativ og en kvalitativ fremgangsmåte, med andre ord en metodetriangulering. Fordelen med en metodetriangulering, er at man får større mulighet til å fange opp det som glipper i den ene metoden. Det vil si at man kan få dekket både behovet for dybde (kvalitativ metode) og generalisering (kvantitativ metode). De ulike metodene kan også være med på å bekrefte eller avkrefte funn gjort gjennom den motsvarende metoden. På den måten får man bedre testet gyldigheten (validiteten) til dataene.

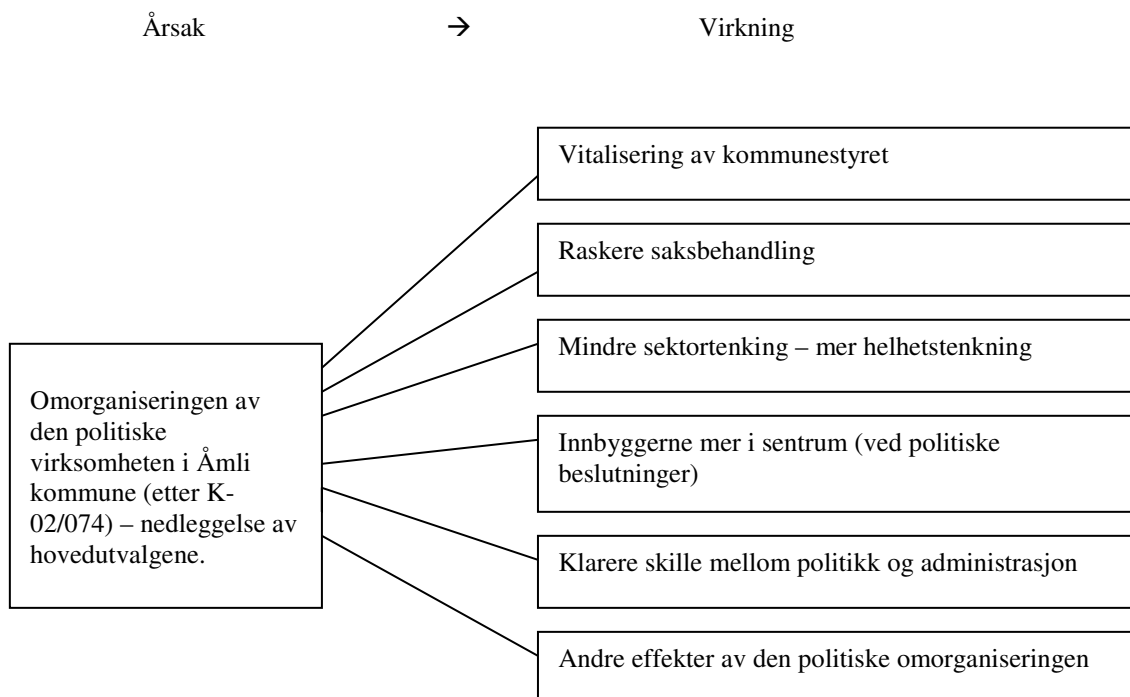
Det er imidlertid flere aspekter som gjør til at det i min oppgave er vanskelig å gjennomføre kvantitative undersøkelser med påfølgende generaliseringer. Det begrensede utvalget mitt er den viktigste årsaken til dette. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i kommunens politisk valgte representanter i kommunestyret, og da blir utvalget svært begrenset (maks 21). I tillegg har de praktiske sidene ved empiriinnsamlingen, gjort til at jeg har valgt å lage en spørreundersøkelse til kommunestyrerepresentantene. I denne har jeg i hovedsak bedt respondentene ta stilling til spørsmål angående måloppnåelse vedrørende kommunestyret anno 2002s forventninger i forbindelse med den politiske omorganiseringen. I disse spørsmålsstillingene ligger en kombinasjon av spørsmål av henholdsvis kvantitativ og mer kvalitativ karakter. Jeg vil likevel påpeke, slik som jeg gjorde ovenfor undersøkelsesenheter mine, at det avgjørende for verdien til min oppgave var, at man konsentrerte seg om begrunnelsen av de avkryssingene man gjorde. Samtidig bidrar de kvantitative elementene, der respondentene kunne bruke enkel avkryssing i forhold til om de var positive eller negative vedrørende ulike effekter nedleggelsesvedtaket av hovedutvalgene hadde hatt, til en systematisering og strukturering, hvilket var veldig nyttig i det påfølgende sammenstillingsarbeidet jeg foretok.

3.2 Effekter

I en metodeoppgave er det vanlig at man som et grunnlag har en kausalitetsmodell som utgangspunkt for arbeidet. Jeg har valgt en effektmodell som grunnlag for min oppgave. Dette for å avdekke hva som kan være årsaken til eller virkningen av et fenomen. For at effektmodellen min skal ha noen mening, er det en del kriterier som må være oppfylt. Årsaken (tiltaket) må komme før virkningen, og man bør i tillegg kunne kontrollere for alle andre mulige variabler som kan påvirke det fenomenet vi ønsker å måle. Dessverre er det slik at vi kun vil være i stand til å kontrollere resultatpåvirkningen for kjente variabler. I de aller fleste undersøkelser vil det derfor være en mindre eller større grad av usikkerhet rundt hvorvidt vi faktisk har en reell effekt, og hvor sterk denne effekten i så fall er (Holme og Solvang 1996:62ff, Bryman 2004:76 og Jacobsen, forelesning 11.januar 2006).

På bakgrunn av det tidligere omtalte vedtaket fattet av kommunestyret i Åmli i sak K-02/074, har jeg tidligere i oppgaven min presentert følgende modell som grunnlaget for mitt arbeid i denne oppgaven:

Figur 1.3 Effektmodell



Kilde: Sak K-02/074 i Åmli kommunestyre

Underveis i en slik oppgave vil det naturligvis kunne dukke opp momenter, som vil fungere som et korrektiv til denne modellen. Det er relativt enkelt å finne momenter som man kan tenke seg at vil ”utfordre” denne modellen. For eksempel må man være bevisst på hva samlebegrepet ”omorganiseringen av den politiske virksomheten i Åmli kommune” inneholder. En del av svaret vil man finne ved å lete i vedtaket som ble fattet. Men det er også svært sannsynlig at enkelte av delene ikke kan leses i noen sakspapirer. Kanskje vil det faktisk at man legger ned hovedutvalgene ha en psykologisk effekt på administrasjonen? Det vil også være interessant å se hvilke bestanddeler i vedtaket det er som eventuelt står for de ulike virkningene.

Et annet viktig moment er at det var kommunestyret valgt i 1999 som stod for vedtaket, mens det var kommunestyret valgt i 2003 som stod for gjennomføringen. I dette valget forsvant cirka halvparten av kommunestyrerepresentantene. Det er naturlig å anta at de nye representantene ikke stod for nøyaktig den samme oppfatningen av vedtaket som de representantene de avløste. Enkelte av disse nye representantene ville i teorien kunne gå så langt at de motarbeidet vedtaket, fordi de ønsket det reversert, noe som selvsagt ville kunne berøre virkningene av vedtaket.

Det er heller ikke sikkert at alle delene av effektmodellen lar seg dokumentere, og de bør trolig dokumenteres på forskjellige måter. Dersom vi ser på ”raskere saksgang”, er det mulig at man finner statistikk på hvor mange dager det i gjennomsnitt tok å behandle en sak i 2002 og i 2006, men dette vil likevel ikke kunne gi noen konklusjon på årsak-virkningforholdet, da det også er mange andre variabler som vil ha kunnet påvirke saksbehandlingstiden. For at mitt arbeid bedre skal kunne være gjennomførbart, viser denne effektmodellen, at det trolig er enklest å studere politikernes (og eventuelt administrasjonens) subjektive oppfattelse av effektene ved den politiske omorganiseringen. Dette kan gjøres gjennom spørsmål som: I hvilken grad mener du endringen i den politiske organiseringen har bidratt til en vitalisering av kommunestyret? Det sentrale her blir med andre ord ikke hvordan verden (i dette tilfellet Åmli) faktisk er, men hvordan politikerne oppfatter at den er, eller rettere sagt har blitt, etter den politiske omorganiseringen. For å begrense meg ytterligere i forhold til alle mulige effekter, har jeg i min oppgave valgt å legge hovedfokuset på de effektene som på en eller annen måte kan knyttes til det lokaldemokratiske perspektivet. Jeg gav blant annet under et

avsluttende punkt i min spørreundersøkelse representantene i kommunestyret, en mulighet til å kommentere alle typer effekter de måtte mene å ha observert. Likevel medfører min vektlegging av demokratiperspektivet, i utgangspunktet en nedtoning av for eksempel hva slags økonomiske effekter en nedleggelse av hovedutvalgene måtte ha hatt.

3.3 Utvalg av enheter

I mange empiriske undersøkelser vil det bli veldig krevende å ta med alle enhetene i en populasjon. Man foretar derfor ofte et utvalg fra populasjonen. Dette utvalget kan basere seg på forskjellige kriterier. Holme og Solvang legger til grunn to hovedtyper for utvelgelse: sannsynlighetsutvelgelse og ikke-sannsynlighetsutvelgelse (Holme og Solvang 1996:172ff).

”Kravet som stilles til sannsynlighetsutvelgelse, er at alle enhetene i populasjonen skal ha en kjent sannsynlighet for å komme med i utvalget” (Holme og Solvang 1996:173).

Jeg har imidlertid valgt en litt annen tilnærming for min oppgave.

For det første har jeg valgt å konsentrere mitt utvalg til politikerne. De utgjør grunnlaget for min populasjon, noe som medfører at for eksempel innbyggerne i kommunen, som ikke sitter i kommunestyret, ekskluderes fra den populasjonen jeg foretar mitt utvalg fra.

Dette vil da bli en liten n-undersøkelse, som henvender seg til hele populasjonen av kommunestyreprerenter i Åmli, nemlig 21. På den måten mener jeg å sikre en god representativitet for populasjonen, da samtlige enheter i den blir undersøkt. For at dette skal lykkes forutsettes det imidlertid at medlemmene i kommunestyret er villige til å opptre som respondenter. Siden jeg selv sitter i kommunestyret, avklarte jeg dette først med ordfører og siden med selve kommunestyret 31.mai 2007. Signalene jeg fikk var at de var positive til å stille opp. I tillegg fikk de, gjennom at jeg tok opp problemstillingen i forkant, noen uker til å forberede seg på.

Når det gjelder utvalg av enheter, gjorde jeg imidlertid et unntak i forhold til å begrense dette til medlemmene av kommunestyret. Jeg fikk i tillegg rådmannen til å gjennomføre den spørreundersøkelsen som jeg hadde utarbeidet. Riktignok tilhører han ikke kommunestyreprerentantene, som var den populasjonen jeg hadde sagt at jeg ville undersøke, men jeg fant det likevel interessant å kunne ha muligheten til å sammenstille hans erfaringer rundt nedleggelsen av hovedutvalgene med de politiske representantene sine

oppfattninger. Dette er i tillegg en rådmann som har vært ansatt i kommunen i over 25 år, og han hadde således et godt grunnlag til å uttale seg om både det gamle og nye ”utvalgsregimet”.

Når jeg har valgt å ta med rådmannen, er han også en representant for administrasjonen, og kan se det hele fra deres ståsted. Dette kan være særlig interessant i forhold til problemstillingen angående hvorvidt den endrede organiseringen har gitt et klarere skille mellom administrasjon og politikk.

Grunnen til at jeg velger denne fremgangsmåten er at jeg antar at enkelte respondenter vil kunne gi meg mer relevant informasjon enn andre, og ”hypotesen” er da at lokalpolitikere i Åmli har et mer bevisst forhold rundt effektene av å nedlegge hovedutvalgene, enn den gjengse mann og kvinne i Åmlis gater.

3.4 Datainnsamlingsmetode

Jeg har tidligere vært innom begrepet metodetriangulering i min oppgave. Dersom jeg kunne få dette til, anså jeg at dette ville vært en styrke for oppgaven min. Imidlertid gjorde mitt relativt smale utvalg av enheter til at det etter min oppfatning ville være lite hensiktsmessig å kjøre en ren kvantitativ spørreundersøkelse, for så å følge opp med kvalitative intervjuer. Jeg valgte derfor istedenfor å kjøre en spørreundersøkelse på kommunestyrerepresentantene, som i innledningen på hvert spørsmål inneholdt en kvantitativ avkryssing, for så å følge opp med en mer kvalitativ begrunnelse.

Dette medførte en viss grad av metodetriangulering, og gav meg først og fremst den fordel, at det etter mitt syn gjorde det enklere for meg i strukturingsarbeidet av empirien. I noen tilfeller kunne den kvalitative begrunnelsen vedrørende effektene rundt nedleggelsen av hovedutvalgene tolkes både positivt og negativt. I så måte hjalp den innledende kvantitative avkryssingen til å avklare hvorvidt respondenten mente effekten var av positiv karakter eller negativ. Som et eksempel på dette kan jeg nevne at flere politikere trakk frem at det nå var færre og kun folkevalgte representanter som deltok i de politiske beslutningsprosessene i kommunen. Noen mente imidlertid at dette var positivt for lokaldemokratiet, mens andre mente det var negativt. Den innledningsvise, kvantitative avkryssingen angående hvorvidt

lokaldemokratiet i Åmli kommune da hadde blitt styrket, var uendret, eller svekket, gav da en bedre forståelse av respondentens kvalitative begrunnelse.

I forkant av min spørreundersøkelse til kommunestyret, benyttet jeg meg av ordføreren og rådmannen som konsulenter. De fikk i forkant tilsendt undersøkelsen på mail, for så å kunne komme med en tilbakemelding til meg, dersom det skulle være elementer i undersøkelsen som var uklare. Dette gjorde jeg for å bedre sjansene for at spørreundersøkelsen skulle ha god validitet, ved at de temaene som tas opp er gyldige og relevante for problemstillingen (Bryman 2004:43). Selve undersøkelsen ble gjennomført ved at den ble sendt ut sammen med sakspapirene til kommunestyrerepresentantene til junimøtet i 2007, og innsamling ble foretatt i kommunestyremøtet. Når det gjelder analyseteknikk omtales dette i innledningen til kapittel 5.

3.5 Validitet og reliabilitet

Det er vanskelig å komme med noen endelig konklusjon når det gjelder undersøkelsens validitet og reliabilitet. Jeg har likevel forsøkt å ta opp noen problemstillinger knyttet til temaet i dette kapittelet.

Et annet ord for validitet som gjerne benyttes er gyldighet. Det er naturlig nok et sentralt mål for oppgaven å oppnå en høy grad av validitet. Sentrale spørsmål i den sammenheng blir hvorvidt de dataene vi har samlet inn faktisk måler det vi ønsket å måle. Når det gjelder reliabiliteten defineres den gjerne som dataenes pålitelighet. For å oppnå dette er det sentralt at uavhengige målinger av det samme fenomenet vil gi omtrent det samme resultatet (Holme og Solvang 1996:153f).

Når det gjelder reliabiliteten, har jeg gjennom å legge inn elementer av metodetriangulering i mitt design, forsøkt å ha en noe bedre kontroll for denne, gjennom å foreta ulike tilnærminger til den samme problemstillingen, og sånn sett kunne sammenligne resultatene fra de ulike metodene. I tillegg var respondentene forberedt på problemstillingen i forkant, slik at de hadde fått tid til å tenke gjennom hva de ville svare, noe som bør øke sannsynligheten for at det de svarer, virkelig er det de ønsker å svare i en slik undersøkelse.

Videre har jeg avgrenset populasjonen sterkt, ettersom den er begrenset til politikere som sitter i kommunestyret, (pluss rådmannen), noe som gjør til at jeg dekker hele populasjonen. Ulempen er da at jeg da ikke får med meg hva andre, for eksempel innbyggerne i Åmli kommune, vil mene om omorganiseringen, men fordelene er at en tilsvarende undersøkelse, gitt de samme prinsippene i forhold til utvelgelse, ikke ville omfatte andre enheter enn de jeg har valgt ut, noe som sånn sett bedrer muligheten for at de ville få noenlunde samme svar som meg. Unntaket fra dette er at jeg mottok svar fra 17 av 21 aktuelle respondenter, og det vil i utgangspunktet selvsagt være en mulighet for at noen av de fire andre ville gått med på å innlevere et svar dersom noen andre hadde gjennomført en ny undersøkelse.

I forhold til validiteten er mitt inntrykk, at det er en større risiko for at denne kan være noe svakere. Jeg mener at mine teoretisk definerte variabler har latt seg operasjonalisere slik at det fortsatt er et sammenfall (Holme og Solvang 1996:156). Det er imidlertid svært vanskelig, for ikke å si umulig, å fullt ut være i stand til å korrigere for andre hendelser som kan ha påvirkning for resultatet. Det vil derfor foreligge en viss usikkerhet i om det faktisk er den politiske omorganiseringen som har påvirket for eksempel vitaliseringen av kommunestyret, eller om det er andre faktorer. Blant annet på grunn av det faktum at det var et tidligere kommunestyre som fattet vedtaket om endringene i den politiske organiseringen, og i det nåværende kommunestyret er om lag halvparten av disse representantene skiftet ut.

3.6 Sterke og svake sider

Jeg har underveis i bakgrunns- og metodedelen fortløpende forsøkt å kommentere styrker og svakheter ved de valg jeg har foretatt i forbindelse med oppgaven min. Likevel ønsker jeg å problematisere dette noe mer.

Et viktig moment i en slik vurdering er min tilknytning til selve caset. Jeg har selv sittet i det gamle kommunestyret i Åmli, som vedtok endringene i den politiske virksomheten i kommunen, og jeg sitter i det nye kommunestyret, som har følt virkningene av dette vedtaket. Fordelen med det er at jeg kjenner relativt inngående til prosessen rundt dette arbeidet. En annen styrke er at jeg kjenner godt til de menneskene som jeg ønsket at skulle utgjøre undersøkelsesenheter i min undersøkelse, og hadde således allerede i forkant av denne undersøkelsen knyttet nødvendige kontakter.

Min tilknytning til caset kan imidlertid også ha sine ulemper, ettersom det kan bidra til at jeg er så tett knyttet til problemstillingen at enkelte kanskje vil hevde at det kan være vanskelig for meg å opptre fullstendig objektivt i arbeidet med denne oppgaven. Dette kan til dels imøtegås med at man i alle forskningsarbeider vil kunne utsettes for en situasjon der man vil kunne bli engasjert i problemstillingen, og således også få personlige meninger angående denne.

En annen svakhet kan imidlertid være at jeg i mitt møte med mine respondenter, kanskje særlig i forbindelse med den mer kvalitative delen av spørreundersøkelsen /-skjemaet, vil ha en forhistorie med disse respondentene. Man kan ikke utelukke at den innstilling respondentene har til meg i forkant av undersøkelsen, vil kunne påvirke hva de faktisk har valgt å si / ikke si i sine svar på undersøkelsen. Dersom rådmannen eller ordføreren for eksempel oppfatter at jeg er ute etter å "ta dem" i politiske saker, vil de kanskje også opptre mer skeptisk til meg i et slikt forskningsarbeid, enn dersom de synes jeg er positiv til det arbeidet de utfører. Selv om en undersøkelse av den karakter jeg har gjennomført, ikke har til hensikt å referere sitater med fullt navn, er graden av anonymitet likevel svært begrenset, bakgrunnsopplysningene fra undersøkelsen tatt i betraktning. Dette er også skriftlig opplyst i forkant av spørreundersøkelsen.

Når det gjelder selve problemstillingen for min oppgave og valg av case, vil jeg hevde at en av styrkene der er at jeg har et avgrenset område å jobbe med i forhold til omfang, samt at jeg har et case som jeg har nærhet og lett tilgang til. Jeg mener også det er en styrke at fylkesmannen i Aust-Agder gav 150.000 kroner i støtte til et arbeid, ledet av Utviklingspartner, som har lignende elementer i seg, da dette viser at det faktisk er en problemstilling som er av interesse. En ulempe ved det, er at man kunne ha risikert at Utviklingspartner dels hadde tømt caset mitt for interessante poenger. Når jeg har studert resultatet Utviklingspartner har lagt fram på bakgrunn av sitt oppdrag, opp mot mitt arbeid, vil jeg likevel hevde at resultatet er to ganske forskjellige produkt.

Videre kan det også komme til å vise seg at problemstillingen min har en svakhet i forhold til at hva som faktisk ligger i vedtaket i den tidligere nevnte sak K-02/074, kanskje ikke fullt ut kan tas høyde for. Jeg tenker da på blant annet på at det er en mulighet for at enkelte kan ha arbeidet for å få fattet et vedtak, som egentlig er et uttrykk for å få igjennom en underliggende, avvikende holdning hos dem.

Et tenkt eksempel på dette kan være at administrasjonen egentlig ønsker å slippe politikernes innblanding, og mener at en fjerning av hovedutvalgene vil være et steg på veien i så måte. Offisielt kan dette ha blitt kamuflert som det man i vedtaket fra 2002 har kalt ”klarere skille mellom politikk og administrasjon” (Sak K02-074 i Åmli kommunestyre). Det er også foretatt store politiske utskiftninger i kommunen, noe som vil påvirke resultatet av mine undersøkelser. Kanskje er personene i systemet like viktig for suksess, som hva slags system man velger? Den administrative ledelsen har derimot vært relativt stabil. Ellers ser jeg også helt klart en stor utfordring i å få til en kontroll for andre mulige variabler, som kan ha påvirket det som kan oppfattes som virkningene av de politiske strukturendringene.

KAPITTEL 4: ULIKE OPPFATNINGER AV EFFEKTENE VED ÅMLI MODELLEN

4.0 Hvordan forklare ulike oppfatninger av effekter av ”Åmli-modellen”?

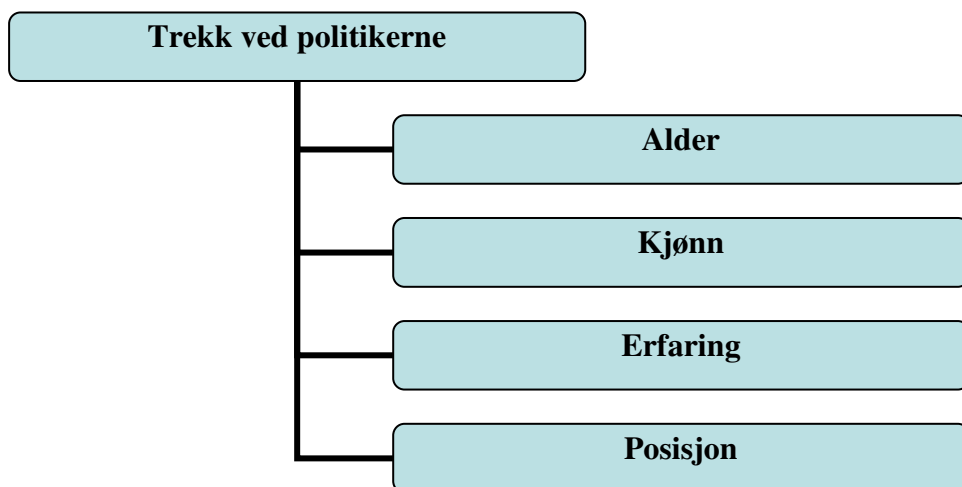
I dette kapitlet vil jeg ta for meg hva som kan forklare de ulike oppfatningene av effektene i ”Åmli-modellen”, og forsøke å forankre dette teoretisk. Jeg vil presentere to ulike analysemodeller som et bidrag i forsøket på å forklare politikernes ulike oppfatninger av effekter i forbindelse med nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli kommune. I forlengelsen av analysemodellene har jeg utledet til sammen syv hypoteser, som jeg forsøker å teste på min empiri senere i oppgaven.

4.1 Trekk ved politikerne og politisk ideologi – to analysemodeller

Når man forsøker å finne frem til hvorfor den enkelte respondent har ulike oppfatninger av hvilke effekter man har oppnådd eller ikke oppnådd med nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli, kan en måte være å se på den innsamlede bakgrunnsinformasjonen rundt hver enkelt representant.

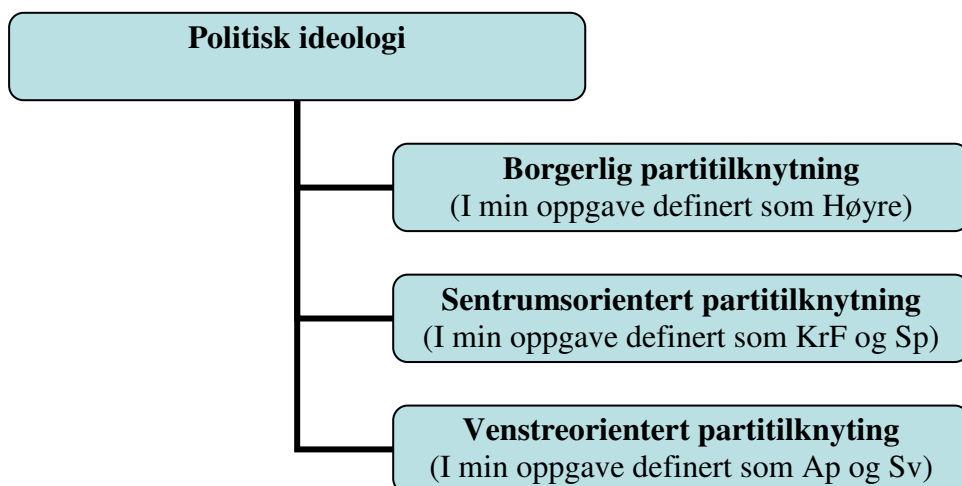
Det er to dimensjoner som i så måte peker seg ut. Det er trekk ved individet og politisk ideologi. Disse to dimensjonene vil også ha en viss tilknytning til hverandre, da det er naturlig å tenke seg at trekk ved individet gjerne vil påvirke valg av parti og partiideologi. Dette kan være både i forhold til formelle trekk, som for eksempel utdanning, eller mer uformelle trekk og preferanser. Jeg har likevel valgt å se på dette som to i utgangspunktet atskilte dimensjoner.

Figur 4.1: Trekk ved politikerne



I denne figuren kunne man også tenke seg at et trekk som for eksempel utdanning ville vært relevant å ta med, når jeg likevel ikke har gjort det, skyldes det at jeg ikke har empirisk bakgrunnsmateriale til å eventuelt følge opp dette seinere i oppgaven min.

Figur 4.2: Politisk ideologi



Jeg vil komme nærmere inn på disse bakgrunnsvariablene, som vil kunne gi ulike utslag i forhold til hvordan man stiller seg til effektene ved og nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli kommune, i de neste underkapitlene.

4.2 Ideologi

En antakelse i forhold til hvorfor det er delte meninger rundt hvorvidt man er positiv eller negativ til å legge ned hovedutvalgene, er at representantenes ideologiske ståsted spiller en betydelig rolle. Rolv Lyngstad definerer ideologi som:

”Eit meir eller mindre samanhengande sett av idear om korleis verda omkring oss er, korfor ho er slik, og av til også korleis ho bør vere”. (Lyngstad 2003:115).

I min oppgave er det kanskje først og fremst det sistnevnte som vil være aktuelt, hvordan ”verden” (eller Åmli) bør være. Lyngstad peker i sin bok ”Makt og avmakt”, på det faktum at ideologiske retninger og utviklingstrekk, vil kunne påvirke hvordan kommunene styres (Lyngstad 2003:115ff).

Dersom man ser verden fra en sosialliberal retning, så vil man ha et ønske om sterkere offentlig styring, for å gjennom en aktiv fordelingspolitikk kunne fremme likhetsidealet, og kunne gi en motvekt til den individuelle friheten og markedsstyringen. En liberalistisk retning vil derimot ønske en begrenset offentlig sektor og styring, av den grunn at dette er til hinder for individets frihet (Lyngstad 2003:129). Dette vil i sin ytterste konsekvens også ha betydning for hvordan man ønsker den kommunale utvalgsorganiseringen.

Leiv Mjeldheim (1994) peker på at de ulike partiene reflekterer de forskjellige samfunnsgrupperingene vi finner, i forhold til sosiale, økonomiske, kulturelle og andre skillelinjer (Mjeldheim 1994:56ff). I forlengelsen av dette finner vi den tradisjonelle høyre-venstre dimensjonen, der man har klassifisert partiene langs en ”holdningsakse”. Denne akse kan riktig nok være litt vanskelig å fullt ut operasjonalisere i forhold til ulike saker i følge Mjeldheim, men likevel er dette en svært sentral konfliktdimensjon i forhold til velgerens opplevelse. Når Mjeldheim har plassert inn de ulike partiene i høyre-venstre-aksen, har han valgt den samme innplasseringen som jeg har gjort i min tabell om politisk ideologi. Høyresiden / de borgerliges posisjon, er gjerne knyttet til større grad av fristilling og marked, mens venstresiden tradisjonelt har pekt på mer offentlig styring og mindre markedsrett. Når det gjelder sentrumpartiernes plassering (Sp, KrF og V), fører de en økonomisk politikk som gjerne ligger ”mellom” Arbeiderpartiets og Høyres løsninger, i følge Mjeldheim.

Dette tankesettet finner vi også igjen innen NPM-tankegangen, der spørsmålet om fristilling og effektivisering står sentralt. De borgerlige partiene har i så måte blitt oppfattet som

forkjempere for en slik fristilling, mens mellompartiene og kanskje særlig Arbeiderpartiet (venstresiden) tradisjonelt har blitt oppfattet som kritikere i forhold til at fristillingen har gått for langt, og at man istedenfor bør benytte seg av de styringsinstrumentene man faktisk har i offentlig politikk i sterkere grad (Christensen m.fl. 2007:108ff).

Høyresiden har gjennom flere av sine reformer, vist større vilje til endringer i tråd med NPM, enn venstresiden. Kritikken deres av offentlig sektor har blant annet gått på at den har vært for stor og ineffektiv. I et forsøk på å få til endringer på dette feltet vises det blant annet til Willoch-regjeringens "Aksjon publikum" fra åttitallet og "Et enklere Norge" fra Bondevik-regjeringens program. På den annen side peker Christensen m.fl. i sin bok på at også sosialdemokratiske partier etter hvert har blitt mer positive til en del av disse reformendringene, men da gjerne med den begrunnelse av at disse endringene er nødvendige for å "konsolidere kjerneoppgavene i staten" (Christensen m.fl. 2007: 112).

I et forsøk på å konkretisere standpunktene til de ulike partiene litt mer, når det gjelder deres holdninger til endringer og posisjonen til offentlig sektor og dens politiske styringsstruktur på lokalt nivå, har jeg sett på hva de ulike partiene sier om dette i sitt program. Partiet Høyre skriver blant annet i sitt program for perioden 2005-2009 at de ønsker en modernisering av offentlig sektor, for å bedre hverdagen for folk. De vil at sektoren skal være endringsvillig og nyskapende. I tillegg står det følgende å lese om den enkelte ansattes handlingsrom i utøvelsen av sitt arbeid:

"Offentlig sektor skal utvikles som en utfordrende og god arbeidsplass. Den enkelte medarbeider skal få større innflytelse over egen arbeidssituasjon og ha bedre muligheter og kunnskap til å bruke sin kunnskap og erfaring til å skape gode tjenester for folk. Derfor må den enkelte medarbeider ha bedre muligheter for å finne de beste løsningene" (http://www.hoyre.no/portal/filearchive/program_2005-2009-web.pdf : 74f).

Delegasjon av myndighet til den enkelte medarbeider, vil i sin konsekvens også kunne medføre at politikerne blir nødt til å avgi makt i enkeltsaker, og istedenfor konsentrere seg om mer overordnede mål og strategier, samt kontroll av om målsetningene er oppnådd. I så måte kan en slik politisk overbevisning for eksempel peke mot en vilje til å legge ned hovedutvalgene i en kommune.

I norsk politikk har Det Norske Arbeiderparti tradisjonelt vært motpolen til Høyre. Om offentlig sektor skriver Det Norske Arbeiderparti blant annet følgende i sitt program:

"For offentlig sektor er ikke folk bare brukere eller klienter, men først og fremst medborgere. Arbeiderpartiet vil ha en sterk offentlig sektor, som gir innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og

medbestemmelse. Vi vil fornye og omstille offentlig virksomhet på tvers av sektorer. (...) De ansatte i offentlig sektor er vår viktigste ressurs, for å gjøre offentlig sektor enda bedre. Derfor er vi opptatt av at de skal være medspillere i dette arbeidet. (...) Arbeiderpartiet vil sikre folkevalgt kontroll ved omorganisering av offentlig virksomhet". (http://www.dna.no/asset/26276/1/26276_1.pdf : 49).

Disse programformuleringene kan på ingen måte sies å gi noen absolutte konklusjoner for hvordan Arbeiderpartipolitikere på ideologisk grunnlag vil stille seg til nedleggelse av hovedutvalg i kommunene. Det pekes imidlertid på at man også her er positive til omstillinger innen offentlig sektor, men kanskje dog med noen flere forbehold. Blant annet kan det være verdt å merke seg partiets formulering rundt de folkevalgtes kontroll ved slike omorganiseringer.

I tillegg til Arbeiderpartiet er Senterpartiet det andre store partiet i Åmli kommune. I Senterpartiets program for perioden 2005-2009, finner man blant annet følgende formuleringer om offentlig sektor og politikk:

"Et levende folkestyre forutsetter en aktiv samfunnsdebatt, og "rom for politikk". Med dette mener vi at avgjørelser skal tas så nært innbyggerne som mulig, og på bakgrunn av prosesser hvor alle har hatt mulighet til å delta og tilkjenne sitt syn. (...) Samfunnet skal styres gjennom et representativt demokrati der folket velger representanter som vedtar lover, regler og forvalter samfunnets felles ressurser. Beslutninger som krever skjønn skal tas av representative folkevalgte organ. (...)

Senterpartiet mener at dette er de fire største utfordringene for folkestyret:

- Styrke lokaldemokratiet gjennom desentralisering av makt og ansvar
- Beholde og gjenvinne folkevalgt styring
- Avbyråkratisering og forenkling
- Åpenhet, personvern, ytringsfrihet og rettsikkerhet"

(<http://produksjon.senterpartiet.no/article.php?articleID=34253>)

En av de fire største utfordringene Senterpartiet ser for seg i forhold til folkestyret, er at man skal beholde og gjenvinne folkevalgt styring. Under forutsetning av at nedleggelse av hovedutvalg medfører at man samtidig gjør et valg i forhold til delegering av noe ansvar administrativt, og en politikerrolle som i større grad ser de "store linjene", kan dette peke i retning av en ideologisk skepsis til å utføre slike grep, som nedleggelse av hovedutvalg, hos Senterpartiet. I tillegg kan det være verdt å merke seg at fokuset på omorganisering og effektivisering av offentlig sektor er mye mindre i Senterpartiets program, enn i Høyres og Arbeiderpartiets.

Når det gjelder Sosialistisk Venstreparti, så formulerer de seg på følgende måte i sitt program:

"En aktiv samfunnsdebatt og et levende folkestyre er det beste forsvaret for en rettferdig fordelingspolitikk og samtidig det beste vernet mot maktmisbruk. SV vil ha et langt mer omfattende folkestyre. Vi vil utvide demokratiet til de delene av samfunnet som i dag styres av noen få og mektige. (...) Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret. SV ønsker at beslutninger skal tas så nær

dem det angår som mulig. Kommunen er den viktigste lokaldemokratiske arena, og i større kommuner er det viktig å utvikle demokratisk valgte kommunedelsutvalg, lokalutvalg eller bydelsutvalg med reell innflytelse på kommunale beslutninger. Gjennom arbeidet i slike utvalg øker den folkelige deltakelsen i de demokratiske prosessene". (<http://www.sv.no/politikken/program/bokmal/dbaFile78722.html>)

Ut ifra disse uttalelsene, så kan det tyde på at Sv i utgangspunktet ønsker å utvide og styrke den politiske styringen. Eksplisitt pekes det sågar på utvalgenes rolle, for å øke den folkelige deltakelsen i de demokratiske prosessene. Man kan vel således si at det å legge ned hovedutvalgene, vil være å gå i motsatt retning av de standpunktene som fremsettes her.

Når det gjelder Kristelig Folkeparti, var det noe vanskeligere å finne deler i partiprogrammet som gikk rett inn i min problemstilling. Det nærmeste jeg kom var dette:

"Nærhet. Nærhetsprinsippet handler om maktfordeling og beslutningsmyndighet. Det dreier seg om å avgrense bruken av offentlig makt. Nærhetsprinsippet innebærer at beslutninger skal fattes på det lavest mulige og mest hensiktsmessige nivå. Dette innebærer at beslutninger skal fattes så nær de som det gjelder som mulig, og at flest mulig av dem som beslutningsprosessen gjelder skal inkluderes i beslutningsprosessen. (...) Et velfungerende demokrati er svært viktig. For å sikre demokratiet er vi avhengig av bred deltakelse både i valg og gjennom aktivisering, involvering og representasjon i politiske organer". (<http://www.krf.no/portal/page?pageid=33,160280&dad=portal&schema=PORTAL> : 4 og 34).

Det er vanskelig å lese veldig mye ut av dette. Men vi ser et ønske om bred aktivisering i forhold til deltakelse i politiske organer. Sånn sett kan hovedutvalg være et nyttig virkemiddel. Samtidig ønskes det en delegasjon så nært som mulig i forhold til brukerne, og da er kanskje ikke politisk behandling løsningen?

Når det gjelder det siste partiet som er representert i Åmli, så har som tidligere nevnt Frp dessverre ikke vært villige til å delta i undersøkelsen. Dette medfører at teori og empiri ikke lar seg sammenligne her. Jeg ser derfor ikke noen hensikt i å bruke plass på tilsvarende teori for dette partiet.

Kort oppsummert, ser det ut til at Høyre og Arbeiderpartiet i sine programmer er de partiene som i størst grad tar opp i seg et ønske om omstilling og fornyelse av offentlig sektor. Arbeiderpartiets program synes imidlertid å ha et større fokus på å styrke styringen fra de folkevalgte, når slike omstillinger skjer, enn det Høyres har. Ut fra min begrensede "analyse" av partiprogrammene, kan det se ut som at Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, skulle være de partiene der man er minst aktive i forhold til omstillinger av offentlig sektor, og med størst ønske om politikere med en aktiv styring, for Sv sin del presisert helt ned til utvalgsnivå. På den bakgrunn har jeg utledet følgende tre hypoteser i forhold til at politisk ideologi påvirker holdningen man har til hovedutvalsorganiseringen.

Hypotese 1: Borgerlige partier vil være positive til nedleggelsen av hovedutvalgene i kommunene.

Hypotese 2: Sentrumsorienterte partier vil kunne ha preferanser både til fordel for og motstand mot nedleggelse av hovedutvalgene i en kommune, ettersom de befinner seg i en ideologisk mellomposisjon i forhold til borgerlige og venstreorienterte partier.

Hypotese 3: Venstreorienterte partier vil være skeptiske til / motstandere av å legge ned hovedutvalgene i kommunene.

4.3 Individuelle trekk

I dette avsnittet vil jeg se på ulike individuelle trekk som kan være faktorer i forhold til holdningen til hovedutvalgsorganisering på kommunalt nivå.

Kjønn

Når man skal forsøke å se på variabelen kjønn, kan det være nærliggende å tenke seg at denne uavhengige variabelen vil ha betydning for hvordan man stiller seg til å legge ned hovedutvalgene i en kommune. I min leting etter forskning på dette området endte jeg imidlertid opp med NIBR-forskeren Frode Berglund som i sin rapport "Likestilte politikere?", endte opp med tesen om at "norske politikere har så mange fellestrekk at det ikke er grunnlag for å hevde at kjønn er en egenskap som skiller lokalpolitikere fra hverandre" (www.nibr.no/content/view/full/2652).

Denne påstanden kan kanskje virke noe underlig i lys av at man kanskje kunne tenke seg at kvinner i større grad ville være tilbøyelige for å endre etablerte maktstrukturer i et forsøk på å øke mulighetene for innflytelse. I sitt syn på at kjønn ikke spiller noen rolle i forhold til lokalpolitikere peker Berglund blant annet på at kjønn i hans forskning på frafall blant lokalpolitikere ikke har noen særlig betydning for om man fortsetter i politikken eller ikke (Berglund 2005:80).

Den viktigste begrunnelsen for frafall blant de politikerne som ble valgt inn i 1999, var at det tok for mye tid (Berglund 2005:74). Det viser seg også at dette tidsargumentet i større grad ble benyttet av yngre personer, og i noe større grad også av kvinner fremfor menn, men disse

forskjellene er ikke signifikante. Det punktet der menn og kvinner skilte noe lag, var i forhold til familieaspektet, der kvinnene i noe større grad viste til barna som årsak for at man på grunn av tidsmessige forhold ikke tok gjenvalg (Berglund 2005:82).

Hypotese 4: Fordi politikere er så like, spiller ikke variabelen kjønn noen rolle i forhold til hvordan man stiller seg til nedleggelsen av hovedutvalgene.

Alder

Går man tilbake til Berglund for å se på betydningen av alder i forhold til hva som påvirker lokalpolitikernes holdninger, viser han til at alder i større grad ser ut til å være en variabel som påvirker politikernes holdninger. Det refereres blant annet til undersøkelser blant politikere som har gjennomført kommunestyreperioden 1999 – 2003, der det pekes på at unge i større grad enn eldre benytter tidsargumentet for å trekke seg fra politikken. ”Det tok for mye tid” (Berglund 2005:74).

Videre viser han også til at en større andel unge menn anser arbeidet i politikken som kjedelig, selv om dette ikke ser ut til å gi seg utslag i at de trekker seg fra sine verv. Det kan likevel være med på å bidra til en hypotese om at de yngre politikere blant annet av den grunn vil være mer tilbøyelige til endringer i den politiske strukturen.

Torodd Strand (2001) sier i sin bok ”Ledelse, organisasjon og kultur” at alder kan være et element i forhold til hvorvidt man bytter ut en leder. Grunnen til dette er gjerne at fenomenet alder knytter til seg visse antatte egenskaper. Selv om Strand peker på at det faktisk sett er uklart hvorvidt det er slik, er det likevel en oppfatning innad i organisasjoner og for omverden at ”økende alder ofte er knyttet til tap av energi, tiltaksevner og mental klarhet” (Strand 2001:188). Etter mitt syn er det naturlig å anta at et slikt eventuelt tap av energi og tiltaksevner, i mitt case må kunne sies å medføre manglende vilje og entusiasme for endring, og da istedenfor være et argument for status quo og en motstand mot strukturendringer. På den bakgrunn har jeg utformet følgende hypotese:

Hypotese 5: Yngre politikere vil være mer positive til strukturelle endringer i den politiske organiseringen, som å legge ned hovedutvalgene, enn eldre, ettersom de i større grad er tilbøyelige til å støtte endringer.

Politiske posisjoner

Hvordan man stiller seg i forholdet til overgang fra hovedutvalgsmodellen til en ny politisk organisering, er i følge Bukve avhengig av på hvilket nivå man befinner seg i organisasjonen. Bukve sier det på denne måten: ”Tendensen er at det er politikarane med dei minst sentrale posisjonane som opplever tap av innverknad over sakene” (Bukve 2001:64). Dette kan også gjenspeiles i den såkalte ”Timeglassmodellen”, der man ser for seg at man deler timeglasset i to, der den ene delen er den administrative delen, og den andre den politiske. De møtes der hvor timeglasset er smalest, og i det møtetpunktet finner vi ordføreren som representant for det politiske miljøet og rådmannen for det administrative.

I et ekstremt tilfelle kan man da tenke seg at rådmannen er den eneste fra administrasjonen politikere skal kjenne til, og det samme da i forhold til at ordføreren er den ”eneste” representanten for politikere som administrasjonen kjenner til (Kleven 1997:65). Desto mer denne tankegangen rendyrkes, desto mindre sentral kan man tenke seg at rollene til mer perifere politikere blir.

Det ser altså ut til at det først og fremst er de lokale ”elitepolitikere” som finner seg til rette. Dette skyldes i hovedsak at disse politikere har lang erfaring og mange nok informasjonskanaler til at de ”kan” kommunen som organisasjon, uten at de har behov for å delta i et stort antall enkeltsaker. De mer perifere og ferske politikere mister gjerne innsyn og kontroll med detaljene i den kommunale virksomheten, noe som kan bidra til frustrasjon og en følelse av ”maktesløshet”(Bukve 2001:68f).

Et gammelt ordtak sier at ”kunnskap er makt”. Når man fjerner hovedutvalgene, gir dette gjerne et betydelig informasjonstap for politikere. Dersom man ikke aktivt følger opp dette med tiltak for tilbakeføring av informasjon til politikere, vil dette kunne gjøre det vanskeligere for politikere å ha oversikt over administrasjonens arbeid og resultater. Ofte overser kommunene dette behovet for å kompensere for et informasjonstap, når man går fra den mer tradisjonelle hovedutvalgstanken, til en mer strategisk politisk ledelse (Stigen og Vabo 2001:94).

Dette kan gi en dårligere styring med administrasjonen for politikerne. I forlengelsen av dette kan man oppleve at de nye ”sektorløse” politikerne får en lavere tillit til administrasjonen i forhold til å fange opp politiske signaler, samtidig som man føler at administrasjonen istedenfor forsøker å dytte over sine egne oppfatninger på politikerne (Kleven 1997:73).

Hypotese 6: Politikere med sentrale posisjoner vil i større grad være tilhengere av å legge ned hovedutvalgene, da deres maktbase likevel er sikret.

Erfaring

Når en organisasjon skal endre seg, vil man ofte oppleve motstand mot endringene. En hovedårsak til dette er erfaring. Når man er vant til en måte å gjøre ting på, vil man gjerne stille seg spørsmålet om hvorfor man skal endre seg. Det er ikke slik at denne type motstand trenger å være irrasjonell. Jacobsen og Thorsvik (2002) peker i sin bok ”Hvordan organisasjoner fungerer” på flere forhold som gjør til at man kan være motstandere av endring i en organisasjon (Jacobsen og Thorsvik 2002:354ff, Jacobsen 2004:158f). Når man har erfaring med en måte å gjøre ting på i en organisasjon, slik som politikerne i Åmli kommune, så vil frykten for det ukjente være en av årsakene til at man er motstandere av endring. Man vet som kjent hva man har, men ikke hva man får. Dette kan også knyttes til at man vet hva slags posisjoner og sosiale båndene man har, hvilket det ikke er noen garanti for at man får beholde i en ny struktur. I den forbindelse vil enkeltrepresentantene kunne oppleve et tap i forhold til ”sin identitet”. Identitet er noe som gjerne bygges over tid, og dermed er det naturlig å tenke seg at dette er noe som vil smerte mest for de som har vært med lengst i det politiske ”gamet i Åmli kommune.

Jacobsen og Thorsvik peker på at man i forbindelse med organisasjonsendringene, vil oppleve at det også er behov for å tilegne seg ny kunnskap og kompetanse (Jacobsen og Thorsvik 2002:358). I så tilfelle er det kanskje også slik at det man har bruk mange år på å opparbeide seg av kunnskap og kompetanse i forhold til å hevde seg innad i organisasjonen, kan komme til å minste mye av sin verdi. For politisk valgte representanter som kommer inn i politikken i Åmli kommune etter at hovedutvalgene er nedlagt, vil man ikke på samme måte oppleve denne problemstillingen. De begynner jo i all hovedsak med ”blanke ark”, mens de som har vært med i flere perioder tidligere, i ytterste konsekvens først må gjennom en krevende prosess med avlæring av gammel kunnskap og ”erfaring”, før de kan begynne å lære seg den

nye måten å gjøre ting på (Jacobsen 2004:100). På denne bakgrunn har jeg jobbet meg frem til følgende hypotese i forhold til betydningen av om man har hatt erfaring med den tidligere politiske organisasjonsformen eller ikke i Åmli kommune:

Hypotese 7: Politikere med lang erfaring vil i større grad være motstandere av å legge ned hovedutvalgene, da man er skeptisk til å endre etablerte strukturer.

KAPITTEL 5: VARIASJON I EFFEKTOPPFATNINGER AV ”ÅMLI-MODELLEN”

5.0 Empirisk analyse – Forskjeller i oppfatning av utfall / effekter

I dette kapitlet tar jeg opp de ulike målsetningene som ble satt av kommunestyret i Åmli da de i 2002 vedtok å legge ned hovedutvalgene. Respondentene er som tidligere omtalt medlemmene av Åmli kommunestyre i perioden 2003-07. Til sammen har 17 av 21 respondenter svart. Av de fire som ikke har vart er dessverre begge Frps representanter, samt to av Sp. Fra Frp ble det uttrykt at man ikke ønsket å svare på undersøkelsen, når det gjaldt Sps ene representant, så ble ikke svar levert, selv etter purringer. Den andre representanten til Sp svarte ikke, fordi ”det var så vanskelig å vite hva han skulle svare”.

Respondentene ble stilt ulike spørsmål i forhold til effektene rundt nedleggelsen av hovedutvalgene, og i de påfølgende underkapitlene har jeg prøvd å samle uttalelsene til de ulike respondentene. Jeg har foretatt en viss kategorisering og sammenstilling av svar som i all hovedsak oppfattes å være likelydende. Dette medfører selvsagt en viss forenkling av innholdet i min empiri, men jeg mener samtidig at det gir en noe bedre oversiktelighet.

Respondentene er blitt kodet i forhold til sine uttalelser på følgende måte:

Først vil det stå K eller M, for kvinne eller mann. Deretter står antall perioder vedkommende har sittet i kommunestyret. Videre står partitilhørigheten til vedkommende, og til slutt årstallet vedkommende er født (dvs. alderen). For eksempel K1Ap1961 betyr dermed; Kvinne født i 1961, som er inne i sin første kommunestyreperiode, og representerer Arbeiderpartiet.

5.1 Ble lokaldemokratiet i Åmli styrket som følge av at hovedutvalgene ble lagt ned?

For å finne ut hvordan politikerne i Åmli stiller seg til problemstillingen rundt hovedutvalgenes lokaldemokratiske betydning, ble de stilt følgende spørsmål:

Er det din oppfatning at lokaldemokratiet i Åmli har blitt styrket som følge av at hovedutvalgene er blitt lagt ned?

Tabell 5.1: De folkevalgtes oppfattning av om lokaldemokratiet i Åmli ble styrket som følge av at hovedutvalgene ble lagt ned.

Ja	Uendret	Nei, svekket	Vet ikke	Rådmannen
8	1	7	1	Ja

Svarene jeg fikk viser at åtte var klart positive i forhold til at lokaldemokratiet var blitt styrket som følge av at hovedutvalgene var blitt lagt ned. Men som man ser så var svarene på dette spørsmålet relativt delte. Hele syv representanter peker på at utviklingen har gått i motsatt retning, og at lokaldemokratiet i Åmli istedenfor har blitt svekket. Av de som gav et klart ja / nei svar, så var det derfor bare en representants overvekt i forhold til at lokaldemokratiet faktisk har blitt styrket.

Når det gjelder begrunnelsen for respondentenes holdninger, sammenfattes de slik:

Ja (8)²:

- *Man slipper at politikerne opptrer med to standpunkt, et i hovedutvalget og et i kommunestyret (M3KrF1958)*
- *Politikerne får nå en bredere innsikt (M1Sp1975)*
- *Mer reelt demokrati, sakene er ikke avgjort når de kommer til kommunestyret (K1H1951)*
- *Velgerne bestemmer fullt ut over representantene til kommunestyret, det gjorde de ikke til hovedutvalgene (K1Ap1961, M5Sp1954, M5H1950)*
- *Hovedutvalgene var et "gissel" for administrasjonen, nå blir administrasjonen mer ansvarliggjort (M4Ap1951)*
- *Kommunestyret har fått flere saker til behandling (M5H1950)*

Uendret (1):

- *Innbyggerne bryr seg ikke om hvor vedtakene blir fattet. Det viktigste er bare at det som skal gjøres, blir gjort (K3Sv1953)*

Nei (7):

- *Færre er med i de politiske prosessene (M2Ap1963, M2Sp1961, M2Ap1980)*

² En representant har svart både ja og nei, svekket (med begrunnelse), noe som gir en totalsum på 18.

- *Representantene har mindre kontroll på hva som skjer i de ulike sektorene i kommunen (M2Ap1970)*
- *Man har mindre påvirkning på lederne av de ulike enhetene (M2Ap1970)*
- *Klagebehandlingen blir dårligere, da den ikke blir løftet opp et nivå (M1Ap1972)*
- *Det er administrasjonens syn som legges frem for kommunestyret, ikke et politisk utvalg sitt, hvilket gir mindre ”grundig” politisk behandling (M1Ap1972, M1Ap1966, M1Ap1962)*
- *Man mister hovedutvalgene som rekrutteringsarena, for fremtidige kommunestyrepolitikere (M2Ap1980)*
- *Mindre politisk debatt i det offentlige. Et utvalgs innstilling ble referert i lokalavisa, hvilket gav innbyggerne tid til å diskutere / aksjonere før endelig vedtak ble fattet i kommunestyret (M2Ap1980)*
- *Man vil uansett ha A og B-politikere, ettersom man har et formannskap (M5H1950)*
- *I hovedutvalgene kunne representanter fra mindre partier i opposisjon ha innflytelse. Dette er umulig med dagens løsning (M5H1950)*

Vet ikke (1):

- *Har ikke noe sammenligningsgrunnlag (K1KrF1939)*

Rådmannens svar:

Ja, lokaldemokratiet i Åmli kommune har blitt styrket som følge av at hovedutvalgene er blitt lagt ned. Fordi beslutningene blir tatt av kommunestyret som er folkevalgt.

Når det gjelder argumentene som trekkes frem, så pekes det på fra flere politikere på tvers av partiene, samt rådmannen, at det nå bare er politikere direkte valgt av folket som fatter beslutninger som angår innbyggerne. Negativt så pekes det på at nedleggelsen av hovedutvalgene fører til at færre deltar i de politiske prosessene, samt at man får en mindre ”grundig” politisk behandling. Det siste må imidlertid veies opp mot det som andre trekker frem som positivt igjen, nemlig at sakene ikke er ”avgjort på forhånd”, når de kommer til kommunestyret, og at politikerne slipper å møte seg selv i døra, gjennom å ha to standpunkt.

5.2 Ble kommunestyret i Åmli vitalisert som følge av hovedutvalgsnedleggelsen?

Da jeg undersøkte hvorvidt det oppstod en vitaliseringseffekt i kommunestyret i Åmli, som følge av nedleggelsen av hovedutvalgene ble respondentene stilt følgende spørsmål:

Er det din oppfatning at kommunestyret i Åmli har blitt vitalisert som følge av at hovedutvalgene ble nedlagt?

Tabell 5.2: De folkevalgte oppfatning av om kommunestyret er blitt vitalisert som følge av at hovedutvalgene ble lagt ned.

Ja	Uendret	Nei, mindre	Vet ikke	Rådmannen
8	3	2	4	Ja

Når det gjelder vitaliseringen av kommunestyret, har åtte respondenter svart at man oppnådd effekt på dette området. Det er imidlertid til sammen ni som ikke mener å finne grunnlag for å uttale seg like sikkert i positiv retning på dette feltet. Hvordan de fire som har svart vet ikke ville fordelt seg, dersom de hadde hatt tilstrekkelig grunnlag for å uttale seg i saken er vanskelig å vite. Imidlertid så viser tabellen at to representanter mener at man har oppnådd motsatt effekt, av det som var hensikten med det opprinnelige vedtaket.

Når det gjelder begrunnelsen for respondentenes holdninger, sammenfattes de slik:

Ja (8):

- *Færre får saken i to omganger, noe som gjør til at den ikke er utdebattert, når den kommer til kommunestyret (M3KrF1958, K1H1951, M5Sp1954, M4Ap1951, K3Sv1953)*
- *Det er større sjanse for å få gjennomslag for ditt syn i kommunestyret (M5Sp1954)*
- *Kommunestyret får flere saker, og således innblikk i mer (K1Ap1961, M5H1950, M2Sp1961, M2Ap1980)*

Uendret (3):

- *Det føles som før (M2Ap1963)*

- *Andre faktorer avgjør dette, som for eksempel personsammensetningen i kommunestyret (M2Ap1980)*

Nei, mindre vitalt (2):

- *Færre får en grundig innføring i saken (fra administrasjonen) (M3KrF1958)*
- *Kan virke passiviserende på små grupper i opposisjon, da man aldri får gjennomslag og "gir" opp (M5H1950)*
- *Saker hovedutvalgene hadde er i stor grad blitt delegert til rådmannen (M2Sp1961)*
- *Ad-hoc utvalg skulle brukes istedenfor hovedutvalg, dette har det imidlertid blitt lite av (M1Ap1966)*

Vet ikke (4):

- *Mangler sammenligningsgrunnlag (K1KrF1939, M1Sp1975, M1Ap1972, M1Ap1962)*

Rådmannens svar

Ja, kommunestyret i Åmli har blitt vitalisert som følge av at hovedutvalgene ble lagt ned. Dette fordi sakene blir behandlet for første gang i kommunestyret. Resultatet er derfor usikkert.

Vi ser her i begrunnelsen til representantene at hele fem representanter, pluss rådmannen, peker på at når sakene får sin førstegangsbehandling i kommunestyret, så gir dette en mer åpen og spennende debatt. Dette sammen med det faktum at man i kommunestyret nå får flere saker til behandling, er de to faktorene som hele henholdsvis 4 og 5 representanter peker på at bidrar til en vitalisering av kommunestyret.

De som har svart vet ikke, er inne i sin første periode i kommunestyret. De peker selv på at de mangler et sammenligningsgrunnlag på dette spørsmålet. Hvilket gjør til at de vanskelig kan tas til inntekt verken for det ene eller andre synet.

5.3 Har kommunestyrepolitikere fått mer makt etter at hovedutvalgene ble lagt ned?

For å undersøke hvorvidt kommunestyremedlemmene følte at de hadde fått større makt etter at hovedutvalgene ble nedlagt, ble de stilt følgende spørsmål:

Har fjerningen av hovedutvalgene ført til at de politikerne som er medlem av kommunestyret har fått mer makt?

Tabell 5.3: De folkevalgte oppfattning av om politikerne i kommunestyret har fått mer makt.

Ja	Uendret	Nei, mindre	Vet ikke	Rådmannen
8	5	3	1	Ja

Som vi ser av denne tabellen, mener åtte representanter at makten har økt. Dette er også i tråd med rådmannen sin uttalelse. Det er imidlertid et betydelig mindretall på fem, som sier den er uendret. Tre representanter mener sågar at den er svekket. Hvilket er den motsatte effekt av det som lå i kommunestyrets vedtak fra 2002.

Når det gjelder begrunnelsen for respondentenes holdninger, sammenfattes de slik:

Ja (8):

- *Færre saker er ”avgjort” på forhånd (M2Sp1968, M1Sp1975, M5H1950, M2Ap1980)*
- *Administrasjonens fagsjefer ser ut til å ha fått mindre innflytelse (K1H1951)*
- *Små partier som ikke er representert i hovedutvalg blir også hørt (K1H1951)*
- *Ja, makt er flyttet fra hovedutvalga som hadde medlemmer som ikke var folkevalgte til kommunestyret (M5Sp1954, K3Sv1953)*
- *Man kan ikke lenger ”skjule” seg bak et eller annet utvalg (M4Ap1951)*
- *Debatten foregår i kommunestyret, og ikke andre steder (M4Ap1951)*
- *Flere saker avgjøres i kommunestyret (M2Ap1963, M2Ap1980)*
- *Man slipper å ta hensyn til hva andre partifeller har stemt i hovedutvalgene (M2Ap1980)*

Uendret (5):

- *Makta ligger som før i de store gruppene, og hos den / de som dominerer disse (M3KrF1958)*

- *Det var også før slik at kommunestyret avgjorde de fleste sakene (M1Ap1966)*

Nei, mindre makt (3):

- *Flere saker blir istedenfor delegert til rådmannen (M2Ap1963)*
- *Påvirkningsmuligheten til den enkelte representant blir mindre, da man har mindre kontakt med de enkelte enhetslederne (M1Ap1970)*
- *Det er vanskelig å gjøre om noe som kommer ferdig innstilt fra saksbehandler (M1Ap1972, M1Ap1962)*

Vet ikke (1):

- *Mangler sammenligningsgrunnlag (K1KrF1939)*

Rådmannen svarer

Ja, fjerningen av hovedutvalgene har ført til at de politikerne som er medlem av kommunestyret har fått mer makt. Dette fordi sakene blir behandlet for første gang i kommunestyret. Resultatet er derfor usikkert.

Argumentene som flere representanter trekker frem for at makten skal ha økt, er at flere saker avgjøres i kommunestyret, og at disse sakene har et mer åpent utfall. Det førstnevnte ble også trukket frem under vitaliseringen av kommunestyret.

Når det gjelder de som har et avvikende syn i dette spørsmålet, pekes det på at det er andre forhold som er avgjørende i maktutøvelsen. Blant annet gruppetilhørighet, og hva slags posisjon man har innad i denne. Når det gjelder de tre representantene som har svart at kommunestyrets makt er blitt mindre, så kan det være interessant å merke seg at alle disse tre kommer fra Arbeiderpartiet, et parti som satt med nesten rent flertall (10 av 21 representanter) i posisjon i forrige periode, men som nå har gått over til en tilværelse i opposisjon.

5.4 Har effektiviteten i den politiske saksbehandlingen blitt bedre i Åmli kommune?

For å undersøke hvorvidt kommunepolitikerne mente at den politiske saksbehandlingen var blitt raskere som følge av at hovedutvalgene var nedlagt, ble de stilt følgende spørsmål:

Er Det din oppfatning at den politiske saksbehandlingen nå går raskere enn før, som følge av at hovedutvalgene er nedlagt?

Tabell 5.4: De folkevalgte oppfatning av om den politiske saksbehandlingen går raskere enn før, etter at hovedutvalgene ble nedlagt.

Ja	Uendret	Nei, tregere	Vet ikke	Rådmann
6	3	0	8	Uendret

På dette spørsmålet har hele åtte representanter at de ikke vet om tempoet i saksbehandlingen er endret. Dette er da også den største enkeltkategorien. Seks stykker mener imidlertid å ha grunnlag for å hevde at saksbehandlingen nå går raskere. Det er bare tre representanter som svarer i tråd med det rådmannen hevder, at tempo i saksbehandlingen er uendret. Det kan være verdt å merke seg at ingen har svart at de føler saksbehandlingen går tregere.

Når det gjelder begrunnelsen for respondentenes holdninger, sammenfattes de slik:

Ja (6):

- *Flere saker går bare til et nivå (M3KrF1958, M2Sp1968)*
- *Ja, 1-2 uker (M5Sp1954)*
- *Ja, ved kurante saker spares det 2-3 uker i saksbehandlingstid (M2Sp1961)*
- *Ja, de som sakene angår får raskere svar og bedre service (M5H1950)*
- *Ja, men dette trenger ikke nødvendigvis alltid å være til det bedre (M2Ap1963)*

Uendret (3):

- *Noen ganger går det raskere, men andre ganger må saken tilbake til administrasjonen igjen istedenfor (M2Ap1970)*
- *Har inntrykk av at administrasjonen uansett forsøker å få til en så rask saksbehandling som mulig (M2Ap1980)*
- *Administrasjonen har alltid "for mye" å gjøre (K3Sv1953)*

Nei, tregere (0):

Vet ikke (8):

- *Mangler sammenligningsgrunnlag (K1KrF1939, M1Sp1975, K1Ap1961, M1Ap1972, M1Ap1962)*

Rådmannen svarer

Tempoet i den politiske saksbehandlingen er uendret. Dette fordi kommunestyret høsten 2006 endret tidspunktet for formannskapsmøter, til en uke før kommunestyremøtene. Tidligere hadde de gått i samme uke som kommunestyremøtene. Før denne endringen hevder rådmannen at saksbehandlingen gikk raskere.

Dette er et spørsmål det kan være vanskelig å undersøke gjennom å stille spørsmål til kommunestyrerepresentantene. Svarene viser også at dette er oppfatningen til mange av respondentene også. Hele fem av de åtte som har svart vet ikke, peker på at de mangler et sammenligningsgrunnlag. Når det gjelder de som har svart at saksbehandlingen går raskere, trekkes det frem at man nå slipper å gå innom et ekstra nivå i behandlingen. Rådmannen peker imidlertid på at dette ikke gjelder for de sakene som også blir behandlet av formannskapet.

5.5 Ble sektortenkningen redusert ved nedleggelsen av hovedutvalgene?

For å undersøke hvorvidt lokalpolitikere i Åmli mente at nedleggelsen av hovedutvalgene hadde gitt mindre sektortenkning blant lokalpolitikere i Åmli, ble de stilt følgende spørsmål:

Er det din oppfatning at man har fått mindre grad av sektortenkning som følge av at hovedutvalgene er nedlagt?

Tabell 5.5: De folkevalgte oppfatning av om man har fått mindre sektortenkning som følge av at hovedutvalgene er nedlagt.

Ja	Uendret	Nei, større	Vet ikke	Rådmann
12	0	1	4	Ja

På dette feltet ser det ut til at politikernes oppfatning er relativt entydig. Hele 12 av 17 mener at sektortenkningen er blitt redusert, noe også rådmannen samstemmer i. Dette utgjør mer enn to tredjedeler av respondentene. Ingen av respondentene mener at graden av sektortenkning er uendret, og bare en peker på at den er blitt større.

Når det gjelder begrunnelsen for respondentenes holdninger, sammenfattes de slik:

Ja (12):

- *Politikerne har ikke lenger to standpunkt, et i hovedutvalgene og et i kommunestyret (M3KrF1958)*
- *Fokuset på helhet er større, alle må sette seg inn i alt (M1Sp1975, K1H1951, K1Ap1961, M5H1950, M2Ap1963, M1Ap1966, M2Ap1980, K3Sv1953)*
- *Ingen er "spesialister" på sine felt (K1Ap1961, M1Ap1966)*
- *Man er ikke påvirket av hovedutvalget /sektorsjefene (M5Sp1954, M4Ap1951, M2Sp1961, M2Ap1980)*
- *Man har ikke lenger "sine" hovedutvalg å kjempe for (M2Sp1961, M2Ap1980)*

Uendret (0):

Nei, større (1):

- *Hver enhetsleder tenker på sitt, man får en kamp innad i kommunen om å få mest mulig penger. Budsjettene kommer ferdige fra administrasjonen, slik at politikerne bare flikker på småtteri (M1Ap1962)*

Vet ikke (4):

- *Mangler sammenligningsgrunnlag (K1KrF1939)*

Andre kommentarer til spørsmålet:

- *Litt kanskje, men blir ikke fokus på det som interesserer deg (M2Ap1970)*
- *Ja, men man mister noe av den dypere innsikten man fikk i enkelte fagfelt (M2Ap1963, M2Ap1980)*

Rådmannen svarer

Ja, man har fått mindre grad av sektortenkning som følge av at hovedutvalgene er nedlagt. Dette fordi kommunestyret må se helhet.

Hovedargumentene for at sektortenkningen er redusert synes imidlertid å være at kommunestyret må se helheten, og at enkeltpolitikere ikke lenger har de bindingene / forpliktelsene som kunne følge med det å sitte i et hovedutvalg. Det er ikke lenger de samme forventningene til at man må kjempe for spesielle felt innenfor den offentlige forvaltningen, som følge av press fra hovedutvalget selv, eller den administrative sektorlederen.

5.6 Ble innbyggerne satt mer i sentrum etter nedleggelsen av hovedutvalgene?

For å undersøke hvorvidt politikere så nedleggelsen av hovedutvalgene som en måte å sette innbyggerne i kommunen mer i sentrum på, ble de stilt følgende spørsmål:

Er det din oppfatning at innbyggerne er blitt satt mer i sentrum ved politiske beslutninger som følge av at hovedutvalgene ble nedlagt?

Tabell 5.6: De folkevalgtes oppfatninga av om innbyggerne er blitt satt mer i sentrum ved politiske beslutninger som følge av at hovedutvalgene ble nedlagt.

Ja	Uendret	Nei, mindre	Vet ikke	Rådmannen
2	8	5	1	Ja

Kun 2 av 16 representanter mener at innbyggerne ble satt mer i sentrum etter at hovedutvalgene ble nedlagt. Slik sett kan det se ut som at denne intensjonen i vedtaket fra 2002 ikke er oppnådd. Rådmannen er imidlertid av en annen oppfatning, og peker på at folkevalgte har / tar et større ansvar for å sette innbyggerne i sentrum, enn politikere som eventuelt ikke er det. Åtte mener imidlertid at situasjonen er uendret, mens fem mener at innbyggerfokus er blitt svekket. Til sammen mener dermed mer enn to tredjedeler av respondentene at man har oppnådd ingen eller motsatt effekt av å legge ned hovedutvalgene på dette området.

Når det gjelder begrunnelsen for respondentenes holdninger, sammenfattes de slik:

*Ja (2)*³:

- *Mer fokus på konflikter og prioriteringer (M1Sp1975)*
- *Større sjanse for innbyggerne til å nå frem med sine synspunkt, når de ikke først blir ”silet” i hovedutvalg (K1H1951)*

Uendret (8):

- *Enkeltpersoner (søkere) er blitt mindre fokusert. Dette betyr likevel ikke at totalbildet er endret (M3KrF1958)*
- *Kan ikke se at nedleggelsen av hovedutvalgene skulle ha noen betydning (M2Sp1968, M2Ap1963)*
- *Ethvert kommunalt styre / utvalg har vært til for bygdas innbyggere (M5H1950, M1Ap1966)*

Nei, mindre (5):

- *Enklere / nærere for en innbygger å forholde seg til et utvalg på ca 7 personer enn til et helt kommunestyre (M2Sp1961, M1Ap1972, M1Ap1966, M2Ap1980)*
- *I et hovedutvalg visste innbyggerne at de ble møtt med faglig innsikt på deres forespørsler (M2Sp1961)*
- *Politikerne har mindre påvirkning på enhetene (lederne av disse), og da på hvilken politikk som skal gjennomføres. Derfor får innbyggerne mindre påvirkning (M2Ap1970)*
- *I et hovedutvalg fikk man bedre anledning til reise rundt og se på det tjenestetilbudet man faktisk gav innbyggerne i kommunen (bedre innsikt). Dette kunne spres videre til egen kommunestyregruppe (M2Ap1980)*

Vet ikke (1):

- *Mangler sammenligningsgrunnlag (K1KrF1939)*

³ Kun 16 representanter har besvart spørsmålet, da en respondent har latt rubrikken stå åpen

Rådmannen svarer

Ja, innbyggerne er blitt satt mer i sentrum ved politiske beslutninger, som følge av at hovedutvalgene er blitt nedlagt. Dette fordi kommunestyret er folkevalgt og må ha innbyggerne mer i sentrum.

Hovedargumentene for at fokuset på innbyggerne skal ha blitt svekket, synes først og fremst å være at nærheten til enkeltsakene er svekket, både i forhold til politikernes egen innsikt, men også i forhold til at de for innbyggerne kan ha blitt en lengre vei når det gjelder å ta kontakt med et politisk nivå.

5.7 Bidro nedleggelsen av hovedutvalgene til å gjøre den politiske organiseringen enklere og mer oversiktlig?

For å undersøke hvordan politikerne i Åmli kommunestyre stilte seg til hvorvidt den politiske organiseringen i kommunen hadde blitt enklere og mer oversiktlig som følge av at hovedutvalgene var blitt lagt ned, stilte jeg de følgende spørsmål:

Er det din oppfatning at den politiske organiseringen i kommunen har blitt enklere og mer oversiktlig som følge av at hovedutvalgene er blitt nedlagt?

Tabell 5.7: De folkevalgte oppfatning av om den politiske organiseringen er blitt enklere og mer oversiktlig som følge av at hovedutvalgene er blitt nedlagt.

Ja	Uendret	Nei, mindre	Vet ikke	Rådmannen
11	1	1	3	Ja

Vi ser at et klart flertall på elleve mener at man har fått en enklere og mer oversiktlig organisering, etter at man la ned utvalgene. Dette er også i tråd med rådmannen sitt syn. Av de respondentene som ikke har svart at man har oppnådd ønsket effekt i forhold til vedtaket om nedleggelse av hovedutvalgene, har tre av de fem respondentene ikke vært i stand til å ta stilling til problemstillingen. Kun en respondent peker på at man har oppnådd motsatt effekt av det som var ønsket.

Når det gjelder begrunnelsen for respondentenes holdninger, sammenfattes de slik:

Ja (11)⁴:

- *Enklere å forholde seg til rådmannen, uansett hvem han er representert ved (M3KrF1958)*
- *Mer oversikt (M1Sp1975, M2Sp1961)*
- *Nå ligger makta hos de folkevalgte politikerne, ikke i utvalgene (som ofte hadde representanter som ikke var folkevalgte) (M5Sp1954)*
- *Politikk skal utøves i øvre organer. Dette gjør det enklere og mer forutsigbart (M5H1950)*
- *Organiseringen er blitt enklere, da alle saker nå avgjøres i formannskap eller kommunestyre (M2Ap1963)*
- *Færre utvalg å forholde seg til (M2Ap1970, M2Ap1966)*

Uendret (1):

- *Hovedutvalgene var relativt ukompliserte å forholde seg til både for innbyggere og politikere (M2Ap1980)*

Nei, mer komplisert og uoversiktlig (1):

- *Dårligere økonomistyring. Man får ikke oversikten før året er omme på de ulike enhetene (M1Ap1972)*
- *Man klarer ikke å følge opp enhetslederne (M1Ap1972)*
- *Trolig er det blitt vanskeligere for borgerne i Åmli å vite hvem de skal ta kontakt med i de ulike partiene i forhold til ulike typer saker (M1Ap1966)*

Vet ikke (3):

- *Mangler sammenligningsgrunnlag (K1KrF1939)*

Rådmannen svarer

Ja, den politiske organiseringen i kommunen har blitt enklere og mer oversiktlig som følge av at hovedutvalgene er blitt nedlagt. Rådmannen gir imidlertid ingen begrunnelse for hvorfor han mener dette.

⁴ Kun 16 representanter har besvart spørsmålet, da en respondent har latt rubrikken stå åpen.

Politikerne er relativt entydige i å hevde at den politiske organiseringen er blitt enklere og mer oversiktlig i kommunen. Av argumenter som politikerne bruker for å bygge opp under dette, pekes det på at det nå er enklere og mer forutsigbart å vite hvem som fatter de politiske vedtakene (kommunestyret). Det er således blitt færre politiske organer å forholde seg til. Det er også blitt mer oversiktlig i forhold til politikkenes møte med administrasjonen, i form av at dette nå i større grad skjer gjennom rådmannen.

5.8 Ble skillet mellom politikk og administrasjon klarere ved nedleggelsen av hovedutvalgene?

For å finne ut hvordan politikerne i Åmli mente at skillet mellom politikk og administrasjon hadde utviklet seg etter at hovedutvalgene var blitt lagt ned, ble de stilt følgende spørsmål:

Er det din oppfatning at skillet mellom politikk og administrasjon er blitt klarere som følge av at hovedutvalgene er blitt nedlagt?

Tabell 5.8: De folkevalgte oppfattning av om skillet mellom politikk og administrasjon er blitt klarere som følge av nedleggelsen av hovedutvalgene.

Ja	Uendret	Nei	Vet ikke	Rådmannen
8	0	1	8	Ja

På dette spørsmålet er antall respondenter som svarer ja, at man har oppnådd ønsket effekt, og vet ikke like store. Begge disse kategoriene har fått åtte avkryssninger hver, mens kun en respondent mener at man har fått mer uklare skillelinjer mellom politikk og administrasjon som følge av at hovedutvalgene ble nedlagt. Det er imidlertid interessant å merke seg at hele åtte ikke har vært i stand til å ta stilling til dette spørsmålet.

Når det gjelder begrunnelsen for respondentenes holdninger, sammenfattes de slik:

Ja (8):

- *Enklere å forholde seg til rådmannen, uansett hvem han er representert ved (M3KrF1958)*
- *Politikerne er ikke så preget / påvirket av administrasjonens synspunkter som tidligere (K1H1951, M4Ap1951, M2Ap1980)*

- *Sektor-/enhetslederne deltar i mindre grad i de politiske behandlings-/beslutningsprosessene. Har ikke den samme muligheten til å snakke for sin sak. (M2Ap1980, K3Sv1953)*
- *Administrasjonen gjør saken klar for kommunestyret, uten innblanding (M5Sp1954)*
- *Sammen med et ryddig delegasjonsreglement, er saksgangen blitt ryddigere (M5H1950)*
- *Politikerne har kun påvirkning på rådmannen. Mange sære ledere som gjør som de vil. (Er ikke positivt) (M2Ap1970)*

Uendret (0):

Nei, mer utydelig (1):

Vet ikke (8):

- *Mangler sammenligningsgrunnlag (K1KrF1939, M1Sp1975, K1Ap1961)*
- *Skillet er nok i hvert fall blitt større. Det er sjeldent at kommunestyremedlemmer har kontakt med sektorlederne nå (M2Sp1961)*
- *Saksbehandlerne er selv veldig politiske, og dermed ikke objektive (M1Ap1972)*
- *Mer kontakt mellom administrasjon og politikere tidligere. Men om skillet er klarerer er uvisst. Noen representanter er også flike til å "plage" administrasjonen gjennom saksordførerrolla og i saker av spesiell interesse (M1Ap1966)*

Rådmannen svarer

Ja, skillet mellom politikk og administrasjon er blitt klarere som følge av at hovedutvalgene er blitt nedlagt. Dette fordi kontaktpunktet mot administrasjonen tydeligere blir rådmannen.

Tre av de åtte respondentene som ikke har vært i stand til å ta stilling til om skillet mellom politikere og administrasjon har blitt klarere, har forklart dette med at de mangler et sammenligningsgrunnlag. Dette er representanter som er inne i sin første kommunestyreperiode.

Blant de som har gitt et svar i den ene eller andre retningen, er imidlertid resultatet ganske entydig. Kun en mener at skillet er blitt mer utydelig, mens de åtte andre mener at det er blitt tydeligere. Rådmannen støtter også opp under det sistnevnte synet. Grunnen til at skillet er blitt tydeligere skal være at sektor- / enhetslederne ikke lenger har den samme muligheten for å tale sin sak i den politiske beslutningsprosessen. Kommunestyrepolitikerne forholder seg i større grad til rådmannen og den innstillingen han presenterer til kommunestyret, noe som kan se ut til å gi et klarere uttrykk for hvem sin innstilling det egentlig er man behandler i kommunestyret.

5.9 Hvilke andre politiske effekter fikk nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli?

For å gi respondentene en mulighet til å peke på andre effekter av nedleggelsen av hovedutvalgene, enn de som var nevnt i kommunestyrevedtaket i sak 02-074, og tidligere tatt opp i spørreundersøkelsen, valgte jeg å stille de følgende åpne spørsmål:

Hvilke andre effekter mener du vedtaket om å legge ned hovedutvalgene i Åmli kommune har hatt?

Effekter av positiv art:

- *Mer helhetstenkning (M3KrF1958)*
- *Bedre budsjettstyring (M3KrF1958)*
- *Større innsikt og mer engasjement i sakene (M1Sp1975)*
- *Politikerne tvinges i større grad til å ta aktive beslutninger (K1H1951)*
- *Kommunestyrets representanter "følger" i større grad sakene. Både i beslutningsprosessen og i oppfølgingen etterpå (K1Ap1961)*
- *De fleste slipper med en god del færre møter (M2Ap1963, M2Ap1980, K3Sv1953)*
- *Tidsmessig innsparing for administrasjonen(?) (M2Ap1980)*

Effekter av negativ art:

- *Noen saker er kanskje ikke godt nok forberedt / belyst når de kommer til kommunestyret (M2Sp1968)*
- *Man mister den uformelle samtalearenaen som var i hovedutvalga mellom administrasjonen og politikerne, og politikerne imellom. Har kom ofte opplysninger*

som ikke var egnet for et åpent kommunestyre frem. Disse uformelle opplysningene kunne kaste nytt lys over ei sak (M5Sp1954, M2Ap1963)

- *Innbyggernes mulighet for å snakke sin sak (påvirke utfall) er betydelig redusert (M2Sp1961)*
- *En del representanter ønsker ikke å stille til valg, da det blir for arbeidskrevende å sette seg inn i alt / alle typer saker, man må nå ta ansvar for alle typer saker, også de man ikke kan / interesserer seg for (M1Ap1966)*
- *Mindre politisk styring, mer er styrt av administrasjonen (M1Ap1962)*

Andre kommentarer / effekter:

- *De to systemene kan ikke sammenlignes direkte. I forrige periode var det et fast flertall for sakene, i denne perioden er saksutfallet mye mer åpent. M.a.o. dagens system ville vært enda mer "effektivt" i forrige periode (M3KrF1958)*
- *Den politiske hverdagen er for uoversiktlig. For mange partier og uklare fronter. Selv om man har lagt ned utvalgene, så garanterer ikke dette for demokratiske politiske løsninger, jf. den nåværende "posisjonen" i Åmli kommunestyre. Velgerne fikk et annet styre enn det de hadde tenkt seg. Slik vil det også kunne bli i fremtiden med mange små partier og forskjellige konstellasjoner for å oppnå et flertall. Dette går / kan gå på tvers av ideologier og valgresultater. Makt kan "kjøpes" for dyrt! Burde vært ryddige flertallsløsninger. (M5H1950)*
- *Større ansvar på de enkelte sektorene for å fatte de "rette" vedtak. Kan samtidig gi mer arbeidsro. Slipper å forberede hovedutvalgsmøter (M2Sp1961)*
- *Større ansvar på kommunestyret for å lage gode retningslinjer for administrasjonens arbeid (jf. delegasjonsreglement og kommuneplan) (M2SP1961)*

Rådmannen svarer

Det politiske og administrative ansvaret blir tydeligere plassert, etter nedleggelsen av hovedutvalgene.

Når det gjelder andre effekter rundt nedleggelsen av hovedutvalgene, så har respondentene pekt på relativt mange momenter. En del av de er langt på vei fanget opp i de tidligere

spørsmålene. Det kan imidlertid være interessant å se litt nærmere på det punktet om at man ”slipper en god del møter”. Dette har tre av respondentene på helt uavhengig grunnlag trukket fram, som et positivt moment, blant annet en kvinne og en yngre politiker.

Når det gjelder negative moment, så blir det av to respondenter pekt på at man har mistet den uformelle samtalearenaen, som hovedutvalgene utgjorde. Der kunne man få frem opplysninger som ellers ikke ville nå et litt mindre ”fortrolig” organ som kommunestyret.

5.10 Var det riktig å nedlegge hovedutvalgene i Åmli kommune?

Jeg stilte følgende spørsmål til respondentene i et forsøk på å finne ut av hvorvidt de mente at det var riktig å legge ned hovedutvalgene:

Hvordan stiller du deg i dag til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene?

Det er imidlertid viktig å være klar over at dette er et ”subjektivt” svar fra de representantene som nå sitter i kommunestyret. Kanskje er de farget i forhold til at de nå sitter i posisjon, mens de i forrige periode satt i opposisjon. Noen politikere valgte kanskje å tre ut, fordi de følte politikken ville bli mindre interessant, nettopp fordi hovedutvalgene ble lagt ned. I tillegg kan den menige mann å gata ha en helt annen oppfatning enn det disse politikerne har.

Tabell 5.9: De folkevalgtes oppfattning av om det var riktig å legge ned hovedutvalgene i Åmli kommune.

Positivt	Tvilende	Negativt	Vet ikke	Rådmannen
8	6	3	1	Positivt

Svarene fikk viser at 8 av 17⁵ respondenter har en klar overbevisning i forhold til at det var riktig å legge ned hovedutvalgene. Dette utgjør under halvparten av respondentene. Gruppen tvilere er imidlertid den klart største, etter de som er positive. Sånn sett er det derfor bare tre respondenter som klart gir uttrykk for at det var feil å legge ned hovedutvalgene i Åmli kommune.

⁵ En representant fra Ap har krysset av både på tvilende og negativt, og derfor får dette spørsmålet en total på 18 svar og ikke 17.

Når det gjelder begrunnelsen for respondentenes holdninger, sammenfattes de slik:

Positivt (8):

- *Saksgangen er blitt enklere (M3KrF1958)*
- *Skillet mellom politikk og administrasjon er blitt klarere (M3KrF1958)*
- *Politikerne har ikke lenger to standpunkt; et i hovedutvalget og et i kommunestyret (M3KrF1958)*
- *Det er lettere for befolkningen å henvende seg til de ”rette” politikere (M1Sp1975)*
- *Sterkere innflytelse til politikere (K1H1951)*
- *Demokratisk riktig (M5H1950)*
- *Færre møter (M1Ap1966, K3Sv1953)*
- *Sakene som kommer til kommunestyret er nye og ikke ”gjennomtygde” (K1Sv1953)*

Tvilende (6):

- *Positivt at saker avgjøres raskere, dette kan også være negativt (M2Ap1963)*
- *Usikker på om den politiske aktiviteten i kommunen er styrket (M2Ap1980)*

Negativt (3):

- *Små partier i opposisjon blir neglisjert (M5H1950)*
- *Man engasjerer færre i politisk arbeid (M2Ap1963)*
- *En nedbygging av demokratiet (M2Sp1961, M1Ap1962)*
- *Den enkelte sektors nærhet til innbyggerne svekkes i saksbehandlingen (M2Sp1961)*
- *Man har mindre påvirkning på (enhets-)lederne (M2Ap1970)*
- *De politiske sakene har en mindre grundig behandling, når de ikke først går gjennom hovedutvalgene (M2Ap1970)*
- *Mer interessant å delta i politisk arbeid, dersom man kunne få sitte i utvalg med saker som man brant for (M1Ap1966)*
- *En god saksbehandler kan lett lede politikere dit han / hun vil (M1Ap1962)*

Vet ikke (1):

- *Mangler sammenligningsgrunnlag (K1KrF1953)*

Andre kommentarer:

- *Positivt, så lenge man bruker ad-hoc utvalg som jobber effektivt med konkrete saker (K1Ap1961)*
- *Vedtaket var riktig (var i utgangspunktet selv imot) (M5H1950)*

Rådmannen svarer

Rådmannen stiller seg i dag positivt til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene, men han har ikke gitt noen videre begrunnelse for dette.

Dette spørsmålet kan på mange måter oppfattes som en sammenfatning eller konklusjon på de øvrige spørsmålene. Som vi ser av tallmaterialet, så er ikke resultatet helt entydig. Like mange representanter, åtte, stiller seg positive som negative eller tvilende til om det var riktig å legge ned hovedutvalgene.⁶ Av de positive argumentene som trekkes frem, ser vi at det pekes på relativt ulike ting. To representanter mener imidlertid at reduksjonen i antall møter er viktig, ellers pekes det på at an får en enklere saksgang og et tydeligere skille i forhold til rollefordelingen. Dette kan være både i forhold til politikk og administrasjon, men også når det gjelder den dobbeltrollen man kunne havne i som representant for både et hovedutvalg og medlem av kommunestyret. I tillegg er utfallet av sakene mer åpent nå.

Når det gjelder de negative sidene, så er argumentene der også relativt mange, selv om det er bare tre representanter som til slutt har konkludert med at de ville krysse av i denne rubrikken. Blant annet pekes det i en mer generell vending at nedleggelsen av hovedutvalgene er en nedbygging av demokratiet. Begrunnelsen finner vi til en viss grad igjen i de andre argumentene om at det nå er færre som engasjerer seg i de politiske sakene, at den politiske saksbehandlingen oppfattes som mindre grundig, samt at påvirkningsmuligheten på sektor- / enhetslederne er betydelig redusert.

⁶ En representant fra Ap har krysset av både på tvilende og negativt, og derfor får dette spørsmålet en total på 18 svar og ikke 17.

5.11 Oppsummering av den empiriske undersøkelsen.

Jeg har i oppsummeringen av min undersøkelse, forsøkt å lage en oppstilling av de ønskede effektene i forbindelse med nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli kommune, som i størst og minst grad, ser ut til å ha slått til.

Tabell 5.10: Størst grad av effektoppnåelse

Målsetting:	Oppnådd ⁷ :	Ikke oppnådd ⁸ :	Vet ikke:
Mindre grad av sektortenkning	12	1	4
Mer oversiktlig og enklere organisering av den politiske virksomheten	11	2	3
Klarere skille mellom politikk og administrasjon	8	1	8
Vitalisering av kommunestyret	8	5	4

Tabell 5.11: Minst grad av effektoppnåelse

Målsetting:	Oppnådd:	Ikke oppnådd:	Vet ikke:
Sette innbyggerne mer i sentrum ved politiske beslutninger	2	13	1
Raskere politisk saksbehandling	6	3	8
Styrke lokaldemokratiet i Åmli kommune	8	8	1
Mer makt til kommunestyrets medlemmer	8	8	1

Når det gjelder rådmannens synspunkter, så har han svart at han finner oppnådd effekt på alle disse åtte områdene, med unntak av raskere politisk saksbehandling, der han mener situasjonen er uendret. Hans meninger vil derfor stemme best overens med politikernes i tabell 5.10 og minst i tabell 5.11.

⁷ Inneholder alle de som har svart ja på spørsmålet i den empiriske undersøkelsen.

⁸ Inneholder alle de som har svart uendret eller nei, at situasjonen har blitt "verre", i den empiriske undersøkelsen.

Dersom man ser på hva respondentene har svart på de ulike spørsmålene, kan det være interessant å merke seg at ingen av de åtte lokalpolitikere som har svart at de er positive i forhold til at hovedutvalgene ble lagt ned, har svart at de mener man har oppnådd negativ effekt på noe enkeltspørsmål. I all hovedsak har de svart at positiv effekt er oppnådd på de ulike spørsmålene, alternativt at situasjonen er uendret eller at de ikke vet.

Når det gjelder tvilerne, så veksler de fra å enkeltvis kun ha svart ja, positiv effekt er oppnådd eventuelt vet ikke, til å kun ha svart nei, man har oppnådd den motsatte effekt av det som var ønsket eventuelt vet ikke. Hovedsakelig befinner de seg imidlertid i en mellomposisjon der alle fire utfall er representert (ja, positiv effekt, uendret, nei, negativ effekt og vet ikke).

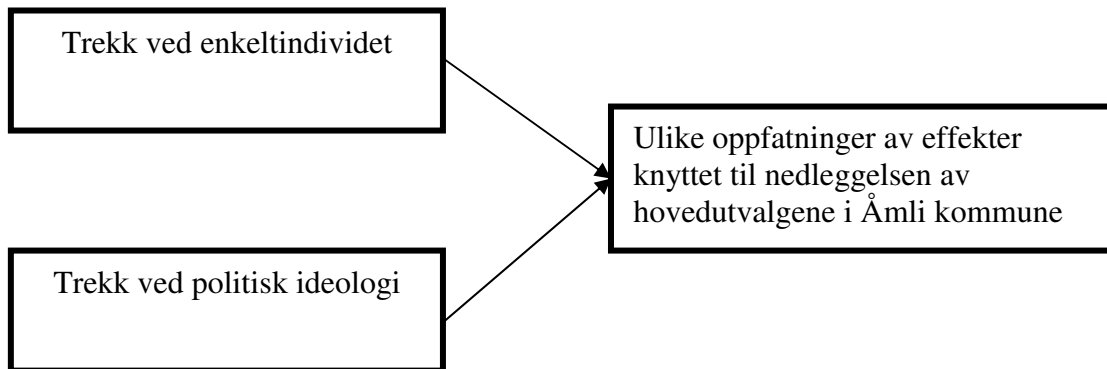
Av de tre som svarte at de var negative til nedleggelsen av hovedutvalgene, har to av de avgitt svar innen alle fire kategorier på de ulike spørsmålene, mens den siste utelukkende har svart at man har oppnådd negativ effekt, eller vet ikke.

KAPITTEL 6: HVA KAN FORKLARE ULIKE EFFEKTOPPFATNINGER?

6.0 Utgangspunktet for forklaringen av de ulike effektoppfatningene

I kapittel 5 har jeg vist at det er variasjon blant de folkevalgte når det gjelder oppfatning av effekter knyttet til nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli kommune. I dette kapitlet vil jeg gjøre et forsøk på å *forklare* de folkevalgtes ulike oppfatninger av effektene knyttet til det å fjerne hovedutvalgene. Jeg vil derfor i dette kapitlet først svært kortfattet oppsummere hovedtrekkene i mine funn, dernest vil jeg med utgangspunkt i følgende analysemodell søke å forklare disse forskjellene:

Figur 6.1: Modell for å forklare ulike oppfatninger av effekter ved nedleggelsen av hovedutvalgene



Etter å ha drøftet mine hypoteser basert på ovenfornevnte analysemodell, vil jeg forsøke å kommentere mine empiriske funn, blant annet i lys av empirisk forskning, før jeg avslutningsvis kommer med noen betraktninger og konklusjoner rundt oppgaven min.

6.1 Like og ulike oppfatninger av effekter

Dette kapittelet inneholder en kort oppsummering av mine empiriske funn når det gjelder like og ulike oppfatninger vedrørende effekter knyttet til nedleggelsen av hovedutvalgene. Jeg har forsøkt å unngå at det skal bli en ny gjengivelse av kapittel 5.11.

Tabell 6.1: Sammenfall og manglende sammenfall i effektoppfatninger av nedleggelsen av hovedutvalgene

Relativt stor grad av enighet om effekter	Relativt stor grad av uenighet om effekter	Dreining i retning av positiv effektoppfatning
Svekket sektortenkning	Er lokaldemokratiet blitt styrket?	Økt skille mellom politikk og administrasjon
Enklere og mer oversiktlig politisk organisering	Har kommunestyret fått mer makt?	Raskere politisk behandling
Innbyggerne har ikke blitt satt mer i sentrum	Har kommunestyret blitt mer vitalisert?	

Ser man samlet på denne tabellen, vil man finne at 3 av de 8 spørsmål har relativt stor grad av enighet når det gjelder oppfattelsen av effekter. Her har man i to tilfeller en ganske stor samstemthet i at man har oppnådd ønskede effekter, mens man i det tredje tilfellet har en ”enighet” i at man ikke har oppnådd ønsket effekt. Dette gjelder spørsmålet om innbyggerne er blitt satt mer i sentrum, hvilket de altså ikke synes å ha blitt.

Videre finner man ganske delte meninger på tre av spørsmålene, mens det for de siste to er en dreining i positiv retning når det gjelder om man har oppnådd ønsket effekt, men det er dog slik at det her er et ”vet ikke” aspekt, der man har funnet et betydelig antall respondenter.

6.2 Teori møter empiri, og hypotesene sin dom.

Politisk ideologi påvirker holdningen man har til hovedutvalg.

Hypotese 1: Borgerlige partier vil være positive til nedleggelsen av hovedutvalgene i kommunene.

Hypotese 2: Sentrumsorienterte partier vil kunne ha preferanser både til fordel for og motstand mot nedleggelse av hovedutvalgene i en kommune, ettersom de befinner seg i en ideologisk mellomposisjon i forhold til borgerlige og venstreorienterte partier.

Hypotese 3: Venstreorienterte partier vil være skeptiske til / motstandere av å legge ned hovedutvalgene i kommunene.

Tabell 6.2: Fordeling etter partitilhørighet i forhold til hvordan man stiller seg til nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli kommune.

Partitilhørighet	Positiv til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Tvilende til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Negativ til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Totalt
Borgerlig (Høyre)	2	0	0	2
Sentrumsorientert (Sp, KrF)	3	2	0	5
Venstreorientert (Ap, Sv)	3	4	3	10 ⁹
Totalt	8	6	3	17

Bakgrunnen for de første hypotesene jeg stilte var teori, som i stor grad var basert på det man kunne finne av prinsipper og ideologi i programmene til de ulike partiene på nasjonalt nivå, samt den tradisjonelle høyre-venstre dimensjonen, i lys av tankegods knyttet til New Public Management. Her var det tydelig at man kunne se noen nyanser, som stort sett var sammenfallende med den tradisjonelle høyre – venstreaksen. Sosialistisk Venstreparti gikk etter min mening lengst i forhold til å konkret peke på at ulike typer kommunale utvalg, burde ha reell innflytelse på kommunale beslutninger

(<http://www.sv.no/politikken/program/bokmal/dbaFile78722.html>).

⁹ Her finner vi igjen en respondent fra Ap på to plasser, ettersom han har krysset av både i rubrikken for tvilende og negativ. Videre har en av KrFs respondenter svart vet ikke på alle spørsmålene, og vedkommende er ikke å finne igjen i denne tabellen. Dette går også igjen i seinere tabeller i dette kapittelet.

Arbeiderpartiet flagget på sin side blant annet betydningen av å ”sikre folkevalgt kontroll ved omorganiseringen av offentlig virksomhet” (http://www.dna.no/asset/26276/1/26276_1.pdf : 49). Senterpartiet hadde i sitt program en formulering om at de ville ”beholde og gjenvinne folkevalgt styring”, mens Høyre uttalte at de var endringsvillige, for modernisering i den offentlige sektor, samt å gi de enkelte ansatte mer makt (<http://produksjon.senterpartiet.no/article.php?articleID=34253>, http://www.hoyre.no//portal/filearchive/program_2005-2009-web.pdf : 74f).

Jeg har prøvd å se litt bak tallene i min empiriske undersøkelse, for å finne ut om det kan være noe mønster i forhold til hvem som har krysset av for hva. Når det gjelder de tre representantene som har sagt seg negative til nedleggelsen av hovedutvalgene, så er alle disse fra Arbeiderpartiet. Blant de seks som uttaler at de er tvilende, kommer det i tillegg to fra Senterpartiet, men ellers er dette også utelukkende arbeiderpartirepresentanter. Kun to av Arbeiderpartiets åtte representanter uttaler seg positivt i forhold til om det var riktig å legge ned hovedutvalgene. Dette er en kvinne i sin første periode, og en mann i sin fjerde periode. Resten av de som utgjør de positive respondentene, er begge Høyres representanter, den ene i KrF som har tatt stilling i spørsmålet, Sv sin representant, samt to av Senterpartiets.

Uten å kunne trekke noen absolutte konklusjoner, så kan det se ut til at synspunktene tilhørende representanten for partiet lengst ute på venstresiden, Sv, ikke helt stemmer overens med en hypotese om at partitilhørigheten skal kunne forklare ståsted når det gjelder syn på hovedutvalgene. Vedkommende har gitt klart positivt uttrykk for reformen, noe jeg i forhold til partiprogrammet ikke kan se å ha funnet noen indikasjoner på at hun skulle gjort.

Når det gjelder Arbeiderpartiet, så er det respondenter fra dette partiet som i min undersøkelse fremstår som de mest skeptiske til hovedutvalgsreformen. I dette partiet er det flere som stiller seg negative til reformen enn positive. Man kan vel godt si at man i forhold til partiprogrammet finner noe dekning for å være mot en slik reform, særlig når enkelte av disse representantene begrunner sin holdning med at man ”bygger ned demokratiet”.

I Senterpartiet synes skepsisen noe mindre. Kanskje er dette noe overraskende, muligens er det et uttrykk for at man faktisk mener at reformen har klart å bidra til å ”beholde og gjenvinne folkevalgt styring”. Dette kan blant annet illustreres med at ordføreren fra Senterpartiet peker på at man nå har klart å flytte makt fra hovedutvalgene til *folkevalgte* i

kommunestyret. Respondentene fra KrF og Høyre har utelukkende svart at de er positive til endringen, hvilket jeg ikke kan se at bryter med det jeg måtte ha funnet av ”retningslinjer” i deres sentrale partiprogrammer.

Kort oppsummert, så kan det se ut som at politisk ideologi spiller en viss rolle når det gjelder oppfatningene av effektene ved å legge ned hovedutvalgene. I forhold til min teori, kan det imidlertid synes som at det er en manglende ”match” i forhold til teori og empiri særlig når det gjelder SV. Forklaringene på dette kan jo være mange, men blant annet så er tallmaterialet når det gjelder SVere i Åmli kommune begrenset til kun 1. I tillegg hadde man også i kommunestyret i Åmli for perioden 2003-07 en litt spesiell samarbeidskonstellasjon, der Sv samarbeidet med blant andre Frp om makten i kommunestyret, noe som heller ikke kan sies å være en utpreget nasjonal trend.

Tabell 6.3: Oppsummering av politisk ideologi sin betydning for oppfattelsen av effekt vedrørende nedleggelsen av hovedutvalgene i Åmli kommune

Hypotese 1: Borgerlige partier vil være positive til nedleggelsen av hovedutvalgene i kommunene.

Funn: Respondentene fra Høyre var klart positive til nedleggelsen av hovedutvalgene. Hypotesen synes derfor å stemme bra med min empiri.

Hypotese 2: Sentrumsorienterte partier vil kunne ha preferanser både til fordel for og motstand mot nedleggelse av hovedutvalgene i en kommune, ettersom de befinner seg i en ideologisk mellomposisjon i forhold til borgerlige og venstreorienterte partier.

Funn: I Senterpartiet fant jeg enkelte representanter som var skeptiske til hvorvidt det var riktig å legge ned hovedutvalgene, de aller fleste respondentene i denne kategorien var dog overveiende positive. Hypotesen synes å stemme relativt bra med min empiri.

Hypotese 3: Venstreorienterte partier vil være skeptiske til / motstandere av å legge ned hovedutvalgene i kommunene.

Funn: Når det gjelder respondenten fra Sv var denne klart positiv til nedleggelsen av hovedutvalgene. Dette bryter klart med min hypotese. Hos Aps respondenter var det imidlertid et betydelig innslag av skepsis, og hypotesen synes derfor å stemme betydelig bedre overens hos disse respondentene.

Individuelle trekk ved politikerne avgjør deres preferanser i forhold til hovedutvalg.

Hypotese 4: Fordi politikere er så like, spiller ikke variabelen kjønn noen rolle i forhold til hvordan man stiller seg til nedleggelsen av hovedutvalgene.

Hypotese 5: Yngre politikere vil være mer positive til strukturelle endringer i den politiske organiseringen, som å legge ned hovedutvalgene, enn eldre, ettersom de i større grad er tilbøyelige til å støtte endringer.

Hypotese 6: Politikere med sentrale posisjoner vil i større grad være tilhengere av å legge ned hovedutvalgene, da deres maktbase likevel er sikret.

Hypotese 7: Politikere med lang erfaring vil i større grad være motstandere av å legge ned hovedutvalgene, da man er skeptisk til å endre etablerte strukturer.

Kjønn

Tabell 6.4: Kjønnfordeling i forhold til hvorvidt det var rett å legge ned hovedutvalgene eller ikke

	Positiv til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Tvilende til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Negativ til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Totalt
Kvinne	2	0	0	2
Mann	6	6	3	15
Totalt	8	6	3	17

I min teori, pekte jeg på Berglunds NIBR-rapport, som sier noe om at det er variasjon i grunnlaget for hvorfor folk slutter i politikken. Her viser han til at det er noe forskjell i forhold til at yngre og kvinner i noe større grad enn godt voksne menn slutter i politikken, blant annet på grunn av tidsaspektet.

Når det gjelder kjønnsvariabelen, så er mitt grunnlag for å uttale meg meget lite, da det bare er to kvinner som har gitt uttrykk for en klar preferanse i forhold til om det var riktig å legge ned utvalgene. Disse to peker imidlertid begge på at de i dag er positive til nedleggelsen. Hos mennene er det relativt stor variasjon når det gjelder syn. Det er like mange som er positive som tvilere, seks i hver kategori, og tre som er negative. I så måte kan man i hvert fall si at kvinnene har vært mer entydig positive på dette området, men grunnlagsmaterialet er som sagt meget begrenset. Jeg finner det derfor vanskelig å trekke noen klare konklusjoner her.

Alder

Tabell 6.5: Aldersfordeling i forhold til hvorvidt det var rett å legge ned hovedutvalgene eller ikke

	Positiv til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Tvilende til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Negativ til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Samlet for alle kategoriene
Eldste respondent	57 år	46 år	41 år	57 år
Yngste respondent	39 år	27 år	35 år	27 år
Gjennomsnittsalder	51,3 år	39,2 år	37,7 år	44,6 år

Ser man på alder, så er gjennomsnittsalderen på mine respondenter nærmere 47 år. Blant de åtte som har svart at de er positive til nedleggelsen av hovedutvalgene, er gjennomsnittsalderen 51,3 år. Den yngste representanten er her 39 år, mens hele fem er over femti år. Blant tvilerne synker gjennomsnittsalderen til 39,2 år, og blant de som er negative til nedleggelsen av hovedutvalgene er gjennomsnittsalderen ytterligere et drøyt år lavere, 37,7 år. Ingen av de som er i tvil eller negative vedrørende om det var riktig å legge ned hovedutvalgene er over 46 år. Det skal presiseres at 17 respondenter i denne sammenheng for så vidt er et noe begrenset antall, og at man derfor kan bli sårbar i forhold til utslag, men det er interessant at det kan se ut som at skepsisen til å legge ned hovedutvalgene synker når alderen til respondentene øker. Kanskje skyldes dette tilfeldigheter, kanskje henger det sammen med min neste hypotese, kanskje skyldes det at man går litt mer ”trøtt og lei” av en masse møter med alderen.

Erfaring

Tabell 6.6: Respondentenes lokalpolitiske erfaring fordelt etter hvorvidt de mener det var rett å legge ned hovedutvalgene eller ikke

Antall kommunestyreperioder	Positiv til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Tvilende til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Negativ til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene	Totalt
1 periode	3	3	2	8
2 perioder	0	3	1	4
3 perioder	2	0	0	2
4 eller flere perioder	3	0	0	3
Totalt	8	6	3	17

Det kan være interessant å se hvordan holdningen til nedleggelsen av hovedutvalgene fordeler seg i forhold til representantenes fartstid i kommunestyret. Ingen av de representantene som har krysset av for at de er tvilende eller negative til nedleggingsvedtaket fra 2002 har mer enn to perioder i kommunestyret. Halvparten av de (4 av 8) har kun en periode. Samtlige respondenter som har minst tre perioder i kommunestyret, dvs. fem personer, har svart at de er positive til at hovedutvalgene ble nedlagt. Kun to representanter som er inne i sin første periode i kommunestyret, uttrykker den samme positiviteten til vedtaket. Det synes med andre ord som om lang erfaring går på tvers av min hypotese basert på Jacobsen og Thorsvik, om at de vil være motstandere av en slik strukturell politisk endring. Det er tvert imot de representantene som har kort fartstid som er motstanderne av endringene.

Sentrale posisjoner

Ved bruk av Bukve, Vabo og Stigen, pekte jeg til slutt i teorien min på en hypotese som gikk ut på at politikere med sentrale posisjoner i større grad vil tilpasse seg en politisk struktur uten hovedutvalg. Dette fordi de likevel kjenner systemet, vet hvor de skal henvende seg og hvordan de skal utøve sin makt.

Jeg har sett på hvorvidt representasjon i formannskapet kan ha påvirket oppfatningen av effekter rundt nedleggelsen av hovedutvalgene. I formannskapet sitter følgende personer:

M2Frp1953, M5Sp1954, M3KrF1958, K3Sv1953, M2Ap1970, M2Ap1963 og M2Ap1980. M2Frp1953 ønsket ikke å svare på min undersøkelse. Når det gjelder de øvrige, så har samtlige av Aps representanter i formannskapet svart at de er tvilende eller negative til om nedleggelsen av hovedutvalgene var riktig, mens de tre øvrige fra Sv, KRF og Sp har svart at dette var positivt. Det kan være verdt å merke seg at alle disse siste representantene har lengre fartstid i kommunestyret enn Aps representanter, i tillegg til at de etter valget i 2003 utgjorde posisjonen i Åmli kommune.

Formannskapet er dermed relativt delt når det gjelder å gi sin tilslutning til nedleggelsen av hovedutvalgene. I dette tilfellet kan det derfor se ut som at dette ikke er en målestokk som ”gir uttelling” i forhold til variabelen sentrale posisjoner. Den andre måten å se det på, er at sentrale posisjoner er de som har makta i formannskapet, og da også i stor grad i kommunen, ettersom de igjen er sentrale i sine kommunestyregrupper i tillegg. Her finner vi da et fullstendig sammenfall i forhold til hypotesen min, om at sentrale posisjoner gir større tilbøyelighet for at man er positive til effektene rundt det å legge ned hovedutvalgene. Utfordringen kan dermed se ut til å bli ”hvordan definere sentrale posisjoner?”. En av representantene for Kristelig Folkeparti definerte det på følgende måte ”Makta ligger som før i de store gruppene, og hos den / de som dominerer disse”.

Tabell 6.7: Oppsummering av individuelle trekk sin betydning for oppfattelsen av effekt vedrørende nedleggelsen av hovedutvalg i Åmli kommune

Hypotese 4: Fordi politikere er så like, spiller ikke variabelen kjønn noen rolle i forhold til hvordan man stiller seg til nedleggelsen av hovedutvalgene.

Funn: I min undersøkelse fremstår kvinnene som mer positive enn mennene til strukturendringene. Grunnlagsmaterialet på kvinner er veldig lite, men de funnene jeg tross alt har, kan ikke sies å bygge opp om min hypotese om at kjønn ikke spiller noen rolle.

Hypotese 5: Yngre politikere vil være mer positive til strukturelle endringer i den politiske organiseringen, som å legge ned hovedutvalgene, enn eldre, ettersom de i større grad er tilbøyelige til å støtte endringer.

Funn: Mine funn peker i motsatt retning av hypotesen. Blant mine respondenter er de eldre klart mer positive til nedleggelsen av hovedutvalgene enn de yngre.

Hypotese 6: Politikere med sentrale posisjoner vil i større grad være tilhengere av å legge ned hovedutvalgene, da deres maktbase likevel er sikret.

Funn: Dersom sentrale posisjoner defineres som medlemmer av formannskapet, kan ikke hypotesen sies å få støtte i min empiri. Dersom sentrale posisjoner defineres som de fra "posisjonen" som sitter i formannskapet, er det et godt sammenfall mellom hypotese og empiri.

Hypotese 7: Politikere med lang erfaring vil i større grad være motstandere av å legge ned hovedutvalgene, da man er skeptisk til å endre etablerte strukturer.

Funn: Hypotesen støttes ikke i min undersøkelse, da det ser ut til at de respondentene med lengst erfaring i kommunestyret er mest positive til at hovedutvalgene ble lagt ned.

6.3 Mine funn i lys av tidligere forskning

Sektorisering

Når det gjelder de områdene man ser ut til å ha lyktes best jf intensjonene i kommunestyrevedtak K02-074, der man la ned hovedutvalgene, peker min oppsummering i kapittel 5.11 og 6.1 i retning av at dette ser ut til å være i forhold til redusert sektortenkning og en mer oversiktlig og enklere organisering av den politiske virksomheten. På disse områdene mener over to tredjedeler at man har en effektoppnåelse. Svært få av respondentene, henholdsvis en og to, mener å kunne påpeke at slik effekt ikke er oppnådd.

Når det gjelder hvorfor man har oppnådd disse effektene, så hadde hele åtte av respondentene en sammenfallende forklaring rundt den reduserte sektortenkningen. Den gikk på at man nå med den nye organiseringen får et større fokus på helhet, der ”alle må sette seg inn i alt”. Andre kommentarer støttet opp under dette, ved å blant annet peke på at man ikke lenger er spesialister på sine felt, og da heller ikke har sine egne hovedutvalg som man nå må kjempe for. Påvirkningen fra hovedutvalgene og sektorsjefene ser derfor også ut til å ha blitt marginalisert, som en naturlig konsekvens av dette.

I min del om annen forskning refererte jeg til Aarsæther og Vabo (2002), der de omtaler det såkalte ”sektoreringsproblemet”. De viser til en undersøkelse som peker på nettopp en tendens der sektortenkningen øker med innføring av hovedutvalgsmodell. Det er imidlertid verdt å merke seg at et flertall i undersøkelsen til Aarsæther og Vabo mente at tendensen til sektorisering ikke endret seg.

Jeg stilte som kjent et tilsvarende spørsmål, bare med motsatt fortegn, nemlig om sektortenkningen ble mindre som følge av utviklingen av hovedutvalgene. Her var det ingen respondenter som mente at situasjonen var uendret. Dette var det spørsmålet der respondentene samlet sett var klarest, ved å hevde at man faktisk hadde sett en reduksjon av sektortenkningen, og da også mindre av ”sektoreringsproblemet”, dersom sektortenkning virkelig er et problem.

Det kan se ut som at tendensen i min empiri er samsvarende med Aarsæther og Vabos forskning, men at følelsen av en ”stabil situasjon i forhold til sektortenkning eller ikke er

svært forskjellig, jf deres nesten 60% og mine empiriske funn på 0%. I så måte samsvarer ikke funnene. En forklaring på dette kan kanskje være at mange av kommunene som Aarsæther og Vabo undersøkte, ikke gikk fra ”ingen utvalg” til hovedutvalg, men fra mange nemnder, råd og utvalg til en større samling av disse gjennom hovedutvalg. I en slik setting, vil ikke resultatene være helt sammenlignbare.

En enklere politisk organisering

Det synes tydelig i følge politikerne, at man har oppnådd positiv effekt når det gjelder å få til en enklere og mer oversiktelig politisk organisering i Åmli. Dette er en relativt unison tilbakemelding fra mine respondenter. Grunngevingen er blant annet at rådmannen nå i større grad fungerer som administrasjonens representant ovenfor politikerne, og at man ikke lenger har avledet makt fra de folkevalgte i kommunestyret, til de som eventuelt kunne være bare ”partivalgte” i utvalgene. Det er i tillegg blitt færre organer å forholde seg til, og det er nå det øverste politiske organet som fatter de politiske beslutningene. Dette synes å være plausible forklaringer, og jeg ser sånn sett ikke noen grunn til å ikke tro på det politikerne her fremhever.

Skillet mellom administrasjon og politikk

Når det gjelder skillet mellom politikk og administrasjon, er det også her kun en representant som mener å kunne si at effekten ikke er oppnådd. Forskjellen fra de to ovenforstående kategoriene, er imidlertid at her er vet ikke gruppen svært store. Når cirka halvparten av representantene peker på at de ikke vet om man har fått et økt skille, kan det være grunn til å sette noen spørsmål rundt denne problemstillingen.

En naturlig forklaring er nok at noen er med i sin første periode og derfor mangler et sammenligningsgrunnlag, hvilket tre representanter har forklart. Men kanskje er det også andre forhold som ligger bak disse tallene. Muligens er det slik at ikke alle representanter nødvendigvis har et like aktivt og bevisst forhold til alle de problemstillingene som er reist i min oppgave og i kommunestyrevedtaket fra 2002? Den store gruppen som svarte vet ikke her, kan tolkes som et varsku, i forhold til at politikerne muligens ikke har en bevisst nok holdning i forhold til eventuell sammenblanding av politikk og administrasjon, og når denne

eventuelt skjer. (Det betyr ikke at jeg mener at en s nn sammenblanding utelukkende må være negativ.)

I annen forskning viste jeg blant annet til NOU 2006:7. I tillegg til Bukve, Kleven, Aarsæther og Vabo. Her ble det gitt støtte for at hovedutvalgsmodellen gav muligheter for administrasjonen til å påvirke politikerne, og at ”timeglassmodellen”, der det er rådmannen som er politikkenes møtepunkt, i større grad var en realitet med alternative måter å organisere seg på, der man ikke lenger hadde hovedutvalgene, men istedenfor for eksempel komiteer eller ”ikke noe”.

Av de som følte seg i stand til å ta en aktiv stilling i spørsmålet, var det åtte som svarte at skillet var blitt tydeligere, mens man kun fant en respondent med det motsatte synet. Klargjøringen har i følge respondentene kommet nettopp fordi man i større grad har klart å ”skille” sektorlederne fra politikerne, og at man nå går gjennom rådmannen i større grad, når det gjelder den politiske saksbehandlingen, jf ”timeglassmodellen”. Det kan med andre ord se ut som at dersom man først er bevisstgjort i forhold til problemstillingen, så har man en oppfatning som i stor grad samsvarer med annen forskning som jeg har referert til i oppgaven min, på dette området.

Politiske skillelinjer

NOU 2006:7 viste til at det å nedlegge hovedutvalgene, kunne betraktes som et forsøk på å vitalisere kommunestyrene, blant annet ved at man klarere kunne få frem de politiske skillelinjene. Dette fordi hovedutvalgene gjerne har hatt en konsensususkapende effekt.

Jeg stilte spørsmålet om kommunestyret har blitt vitalisert som følge av at hovedutvalgene ble nedlagt, og har derfor sett på begrunnelsene til svarene jeg fikk her, i et forsøk på å finne ut om det er sammenfall mellom annen forskning og min empiri.

Selv om ikke svarene er entydige, så er det i hvert fall et stort flertall blant de som har tatt stilling til spørsmålet om vitalisering, som mener at dette er oppnådd. Hele fem av disse peker igjen på at man nå f r sakene direkte til kommunestyret, og at de derfor ikke er utdebattert. Fra en h yrerepresentant ble det i forhold til lokaldemokratiet også pekt på at man nå har et mer reelt demokrati, fordi sakene ikke er avjort når de kommer til kommunestyret. Det kan

bety at man har lagt et bedre grunnlag for en åpen politisk debatt, hvilket igjen kan gi klarere skillelinjer. Etter mitt syn finnes det derfor indikasjoner som peker i retning av at det finnes fellestrekk mellom annen forskning og min på dette området. Jeg har imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å fastslå dette, og i motsatt retning peker den andre av Høyres representanter på at den nye ordningen uten hovedutvalg kan føles passiviserende på små grupper i opposisjonen, da man aldri får gjennomslag og ”gir opp”.

Innbyggerfokuset

De effektene respondentene mente at man i minst grad hadde oppnådd, var i forhold til målet om å sette innbyggerne mer i sentrum ved politiske beslutninger. Her var også politikerne og rådmannen på kollisjonskurs. Kun to av de folkevalgte som svarte på undersøkelsen min, var enig med rådmannen i at her hadde man oppnådd positive effekter. Hele 13 av respondentene mente at her hadde man ikke oppnådd det man opprinnelig hadde ønsket. Av disse mener riktignok åtte at statusen er uendret i forhold til innbyggerfokuset, dermed kan man vel si at disse står for et syn der det heller ikke har skjedd noen ”skade” ved at man har lagt om den politiske strukturen. De siste frem respondentene hevder imidlertid at man har oppnådd den helt motsatte effekten av det som var ønsket på dette området, da man la ned hovedutvalgene.

På spørsmålet om hvorfor de har denne oppfatningen, forklarer de at man gjennom hovedutvalgene sikret en nærhet til innbyggerne og faglig innsikt i sakene, som man behandlet. Om man trenger å gå tilbake til den gamle modellen for i større grad å fange opp i seg disse momentene er slett ikke sikkert, men kanskje bør det i alle fall gjøres noen grep i forhold til å ta denne utfordringen på alvor.

På den andre siden har man imidlertid også personer som taler dette synet midt imot, og sier at de ikke ser at nedleggelsen av hovedutvalgene skulle bety noe i forhold til det å sette innbyggerne i sentrum. En av Høyres representanter inntar sågar en helt annen måte å se på saken, og peker på at nå risikerer ikke en innbygger som ønsker å nå frem med sitt synspunkt, å bli ”silt” ut av hovedutvalgene, før saken kommer til kommunestyret. Det kan med andre ord ikke snakkes om noe entydig sammenfall i effektoppfatning på dette punktet.

I forhold til tanken om nærhet til innbyggerne, ble det i annen forskning vist til Sandberg (1997), som peker på at desto høyere man befinner seg i det politiske systemet, desto større er

forskjellene fra de man representerer. Sandberg tilbakeviste imidlertid selv langt på vei denne innvendingen, med blant annet å peke på at dette ikke trenger å medføre at man har avvikende preferanser i forhold til prioriteringer, fordi om man er forskjellig fra de man representerer. Disse politikerne vil ofte tross alt gjerne gjenvelges. Stigen og Vabo (2001) peker imidlertid på at tanken om innbyggerkontakt og engasjement i enkeltsaker og enkeltpersoner, kan være vanskeligere å ivareta med en overordnet strategisk ledelse, fremfor ved en organisering med utvalg på et ”lavere nivå”.

Svarene jeg fikk i forhold til om innbyggerne var blitt satt mer i sentrum etter nedleggelsen av hovedutvalgene var ganske sprikende, eller nyanserte om man vil. Hvilket man kanskje kan si at den forskningen andre har foretatt også ser ut til å være.

Lokaldemokratiet i Åmli kommune

De andre forholdene der mange representanter peker på at man ikke har oppnådd noen ønsket effekt av å legge ned hovedutvalgene, er først og fremst i forhold til styrking av lokaldemokratiet i Åmli kommune og økt makt til kommunestyrets medlemmer. På disse spørsmålene svarer åtte at man ikke har oppnådd noen effekt, hvilket er nær halvparten av respondentene. På noen områder kan disse to problemstillingene henge sammen. En forutsetning for et levende lokaldemokrati, er etter mitt syn at man har folkevalgte som faktisk har makt og innflytelse. Innen kategorien for lokaldemokrati er det også hele syv av de åtte som sier at man ikke har oppnådd den ønskede effekten, som hevder at man istedenfor har oppnådd helt motsatt effekt, nemlig at lokaldemokratiet i Åmli kommune har blitt svekket. Dette begrunnes blant annet med at færre deltar i de politiske beslutningsprosessene, samtidig som man får en mindre grundig politisk behandling.

Da det enstemmige vedtaket om nedleggelse av hovedutvalgene ble fattet i 2002, vedtok samtidig samtlige politikere fra Sv til Frp at dette skulle ha som en intensjon at lokaldemokratiet ble styrket. På tvers av partiene synes det som at måloppnåelsen ikke er like god. Likevel skal man ta med seg at det tross alt er like stor andel som mener at man faktisk har oppnådd en ønsket effekt i forhold til lokaldemokratiet, som de som mener at man ikke har oppnådd det. Så får kanskje Åmli kommunestyre forsøke å møte de som i dag er skeptiske i forhold til lokaldemokratiets posisjon, med tiltak for å bedre prosessene rundt de politiske beslutningene.

Kommunestyrets makt

I forhold til om medlemmene av kommunestyret har fått mer makt, var det også her åtte som mente at ønsket effekt hadde uteblitt. Imidlertid var det slik at fem av disse mente at situasjonen var uendret, hvilket gjør til at antallet her som peker på en utvikling i feil retning her er noe mindre enn i foregående problemstilling. Likevel er det kanskje også her muligheter for å jobbe med det som pekes på som en av utfordringene, nemlig at det føles vanskelig å gjøre noe med saker som nå kommer ”ferdig” innstilt fra administrasjonen. Kanskje er det politikernes egen feighet til å fatte selvstendige beslutninger som bør endres? Kanskje trengs det en saksutredning som er mer åpen, og gir argumenter i større grad for flere syn?

Vitalisering

Utover den undersøkelsen jeg gjennomførte, har som tidligere nevnt også en konsulent fra Utviklingspartner, Rolf Petter Bjørke, gjennomført et evalueringsarbeid i forhold til den politiske organiseringen i Åmli. Han gjennomførte blant annet et gruppearbeid der politikerne skulle svare på en del problemstillinger. Et av de spørsmålene hans stilte var: Har den nye ordningen vitalisert kommunestyret i rollen som debattorgan, ”lokaldemokratisk arena” og dagsordensetter for den politiske debatten i kommunen?

De momentene Bjørke trakk frem i sin evaluering etter dette gruppearbeidet var følgende:

- Kommunestyret er blitt mer aktivisert – mer debatt og mer omfattende tidsbruk, men ennå kan aktiviteten bli høyere og mer ”målrettet”.
- Møter på dagtid har påvirket aktiviteten positivt, men dagmøter gir færre tilhørere i møtene.
- Kommunestyret har ikke på en god nok måte tatt rollen og benyttet mulighetene som politisk ”dagsordensetter” og initiativtakere til saker og politiske prosesser (Rolf Petter Bjørke i skriv av 24.april 2006)

Utover dette trekkes det i samme skriv frem at antall saker i kommunestyret har økt fra 90 til 170.

I min undersøkelse av hvorvidt kommunestyret var blitt vitalisert som følge av at hovedutvalgene var blitt lagt ned, svarte åtte av respondentene at man hadde oppnådd positiv effekt på dette området. Det var imidlertid til sammen ni som ikke mener å finne grunnlag for å uttale seg like sikkert i positiv retning på dette feltet, fordelt på fire respondenter som har svart at de ikke vet om effekt er oppnådd, tre som mener effekten er uendret i forhold til vitalisering av kommunestyret, og to representanter som mener at man har oppnådd motsatt effekt, av det som var hensikten med det opprinnelige vedtaket. Vitalisering kan være et relativt vanskelig begrep å måle, noe som de syv representantene i vet ikke / uendret kan være et uttrykk for.

I følge Bjørke, kan det se ut som at intensiteten i og omfanget av debatten er blitt større, selv om det fortsatt ligger et uutnyttet potensial der, i forhold til å vitalisere kommunestyret. Et betydelig antall respondenter i min undersøkelse peker også på at vitalisering har skjedd gjennom at kommunestyret har fått flere saker. Dette har igjen ført til at kommunestyret har fått innblikk i mer, i følge kommunestyrerepresentantene. Når dette har skjedd, så har man kanskje til en viss grad likevel klart å fange opp noe av den dybdekunnskapen, som hovedutvalgene kunne gi? Bjørkes henvisning til en nær dobling i antall saker, kan i så måte tolkes som en av de tydeligste indikatorene på at det kan ha skjedd en vitalisering i kommunestyret.

Hovedutvalg – et strategisk valg.

Annen forskning som jeg refererte til på dette området var i hovedsak utledet av empiri fra Bukve. I min undersøkelse, har jeg ikke hatt noen egen eksplisitt utspørring i forhold til respondentenes strategiske syn på politisk styring. Min sammenstilling mellom Bukves og min empiri, baserer seg derfor på utsagn i forbindelse med respondentenes begrunnelser av andre synspunkter. De vil således kun være indikatorer på et eventuelt sammenfall eller mangel på sådant.

Bukve peker på at de som støtter en nedleggelse av hovedutvalgene i større grad er tilhengere av strategisk styring fremfor detaljstyring. De som har et sterkt ønske om å opptre som ombudsmenn og ta tak i enkeltsakene, vil kunne få større problemer med å tilpasse seg en strategisk styringsform. Slik strategisk styring, vil også kunne passe inn i den tidligere NPM-tankegangen. En del av begrunnelsene for hvorvidt den politiske organiseringen har blitt

enkler eller ikke etter at hovedutvalgene er blitt lagt ned, vil kunne relateres til tankegodset fra NPM. Der pekte politikere som var for på følgende faktorer når de skulle begrunne et positivt standpunkt: Det ble enklere å få mer oversikt og å forholde seg til rådmannen. Argumenter som begge peker i retning av strategisk styring. Motargumentene på tilsvarende spørsmål var at strukturen nå hadde blitt mer komplisert og uoversiktlig, fordi man ikke lenger klarer å følge opp enhetslederne. Et argument som på mange måter går i motsatt retning av det å skulle forholde seg til rådmannen og strategisk styring.

Også i spørsmålet om lokaldemokratiet i Åmli er blitt styrket som følge av nedleggingsvedtaket i 2002, vil man finne spor av en tankegang i retning strategisk styring eller detaljstyring. Når syv av respondentene der har sagt at man ikke har styrket lokaldemokratiet i Åmli, så går følgende argumenter igjen; påvirkningen på lederne av de ulike enhetene er blitt mindre, det er administrasjonens syn som nå legges frem for kommunestyret. Argumenter som vedrører strategi for politisk styring på den positive siden, er ikke like lett å finne igjen på dette punktet.

På grunn av måten undersøkelsen var lagt opp, finner jeg ikke dekning for å gi noen endelig verifisering av om det er et sammenfall mellom min og Bukves empiri, men det finnes enkeltbegrunnelser i min undersøkelse som ser ut til å være i tråd med Bukves empiriske funn. Det ville derfor kunne vært interessant å følge opp denne problemstillingen videre, for da å finne sikrere empiri på dette området.

Rådmannens oppfatninger versus politikernes

Ser man på politikernes oppfatninger i forhold til rådmannens, er det interessant å registrere hvor udelt positiv rådmannen synes å være i forhold til politikerne på de ulike områdene. Mens vi hos politikerne kun kan observere et klart flertall som peker på at man har oppnådd ønsket effekt i forhold til to av intensjonene ved å legge ned hovedutvalgene, så mener rådmannen å kunne se dette på sju av de åtte områdene jeg har gitt respondentene direkte spørsmål om. Riktignok er det en betydelig grad av positivitet å spore hos mange av de politiske respondentene i alle spørsmål unntatt når det gjelder å sette innbyggerne mer i sentrum ved politiske beslutninger, men det er likevel interessant å se på nyanseforskjellene mellom politikere og rådmannen.

Mine empiriske data gir ikke noen god forklaring på hvorfor det ser ut til å være slik at man har disse forskjellene, men dette er noe man kunne tatt tak i, dersom man skulle fulgt opp denne oppgaven med ytterligere undersøkelser. To mulige forklaringer kan være at han i større grad føler ansvar for å forsvare den endringen som er blitt gjort, eller at han er mer fornøyd fordi han nå føler at makt er blitt flyttet fra politikerne til rådmannen / administrasjonen. Blant annet stod det i vedtaket fra 2002 at ”organiseringa krev at administrasjonen frå større mynde i enkeltsaker” (Sak K-02/074 i Åmli kommunestyre). Disse alternative forklaringene har jeg imidlertid ikke undersøkt empirisk, og har således ikke grunnlag for å konkludere på dette området.

Respondentenes enkeltsvar

I kapittel 5.11 pekte jeg på forskjellen i forhold til de som hadde konkludert med at de var positive til at hovedutvalgene var blitt lagt ned, og de som var tvilende og negative. De åtte som var positive svarte ikke at de hadde opplevd at man hadde fått negativ effekt på noe enkeltspørsmål, mens det var mye større variasjon hos de to andre grupperingene.

Uten å skulle lage noen lang drøfting på dette, synes jeg likevel det er interessant at de som er positive helt klart er tydeligere på at de er positive også i forhold til de ulike enkeltspørsmålene / -effektene enn de som er tvilende og negative. Dette kan oppfattes som en stryking i forhold til at det grepet som ble gjort med å legge ned hovedutvalgene var riktig. Imidlertid finnes det også andre mulige tolkninger, som at det kan ha gått prestisje i reformen, og at de som er positive derfor føler en større forpliktelse til å ”forsvare” det som er blitt gjort. I så fall kan det jo være interessant å forsøke å se dette i sammenheng med rådmannens positivitet til endringen. Kan det være slik at man forsvarer reformen, fordi man føler at den har gitt deg makt, mens det motsatte er tilfelle for de som er mer tvilende og negative?

6.4 "Slik jeg ser det" - ved veis ende

I denne oppgaven har jeg forsøkt å stille noen spørsmål i forhold til politisk organisering på kommunalt nivå. Målet var å finne noen svar i så måte. Kanskje har det i større grad endt opp med at man stiller enda flere spørsmål. Uansett vil jeg kort forsøke å sammenfatte noen av funnene mine, i tillegg til at jeg peker litt på hva man eventuelt kan gjøre i forhold til denne oppgaven min.

Jeg innledet oppgaven min med å reise følgende problemstillinger: Hvilke effekter har reduksjonen av politiske utvalg, gjennom å fjerne hovedutvalgene i Åmli kommune hatt, når det gjelder lokalpolitikernes arbeidsvilkår. Og i tillegg; hva kan forklare lokalpolitikernes ulike oppfatninger av effektene ved å fjerne hovedutvalgene. Kanskje er svaret på den første problemstillingen tydeligst illustrert i tabellene i kapittel 5.11. Det ser ut til at man har fått en mindre grad av sektortenkning, og organisering av politisk virksomhet har blitt enklere og mer oversiktlig i kommunen. På den andre siden, virker det som at man har en god vei å gå fortsatt når det gjelder det som var målsettingene om at man skulle sette innbyggerne mer sentrum ved politiske beslutninger, få til en raskere politisk saksbehandling, samt styrke lokaldemokratiet i kommunen. Her oppfatter ikke engang flertallet av politikerne selv at man har oppnådd den ønskede effekten. Hvordan står det da til med innbyggernes oppfatninger på dette området?

I effektmodellen jeg lagde innledningsvis, hadde alle de ønskede effektene fått like stor plass. Men det kan jo være på sin plass å stille spørsmålet, er det kanskje slik at noen av effektene er mer sentrale enn andre? Kommunestyret gjorde ikke selv noen slike prioriteringer i sitt vedtak i sak K02/074, men min personlige oppfatning er nok at effekter som å sette innbyggerne i sentrum, samt å styrke lokaldemokratiet, samlet sett nok er vel så sentrale effekter som for eksempel mindre grad av sektortenkning eller en vitalisering av kommunestyret, dersom man ser på hva som bør være innbyggerens interesser i dette.

Vinklingen jeg valgte var politikernes perspektiv og arbeidsvilkår, og i den sammenhengen er kanskje sektortenkning og kompleksiteten i organiseringen mer sentrale elementer. Uten at dette trenger å medføre at det å sette innbyggerne i sentrum blir mindre betydningsfullt. Man har fått mindre møter, men trolig ikke særlig mye mer lokaldemokrati. På den andre siden er heller ikke totalbildet at politikerne samlet sett mener at man har fått særlig mye mindre

lokaldemokrati heller. Slik sett kan man vel si at man ikke har oppnådd alle de effekter man så for seg i 2002, men samtidig har man ikke nødvendigvis gjort veldig mye galt heller, når man på flere områder opplever at situasjonen i stor grad er uendret. Om det ikke ble to steg frem, så ble det kanskje et halvt ett i det minste.

Åtte respondenter var som kjent klart positive til den endringen som ble gjort ved å legge ned hovedutvalgene. En betydelig gruppe på seks stilte seg tvilende, mens tre var klart negative til nedleggelsen. Sånn sett speiler dette både at man har en delt oppfatning blant respondentene, samtidig som at når det er klart flere positive enn negative, så viser dette at det ser ut til at man kan ha gjort et grep som har hatt noe for seg. Samtidig bør det være et betydelig potensial i å avdekke og gjøre noe på de områdene man ikke har lyktes fullt ut.

Utfordringen for Åmli kommune, og kommuner som har gjort eller vurderer å gjøre de samme grepene, blir å gripe fatt i årsakene til det som ikke har gitt de ønskede effekter, finne ut hvorfor ikke de har gjort det, hva som kan gjøres og gjøre noe med det! I så måte bør Åmli sitt fokus etter mitt syn først og fremst være å finne løsninger på hvordan man kan få satt innbyggerne mer i sentrum i forhold til de politiske beslutningene, og hvordan man skal styrke lokaldemokratiet i kommunen, innenfor den politiske styringsstrukturen man har i dag. Det er slett ikke utenkelig at man vil finne ut at disse utfordringene har en god del felles når verktøyene skal utformes, for å oppnå de effektene man sa at man ønsket, men ennå ikke har fått, på disse områdene.

Etter at man med kommuneloven i 1992 fikk en større frihet i forhold til kommunal organisering, har flere kommuner beveget seg bort fra den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen. Det finnes mange alternative måter å organisere seg på, men flere av de har etter hvert valgt å gå i hvert fall et visst stykke på vei i forhold til å nedlegge hovedutvalgene, uten å erstatte de med nye utvalg.

En rask undersøkelse på hjemmesiden til samtlige sørlandskommuner vinteren 2007, viste at både Hægebostad, Valle, Vegårshei, Gjerstad og Froland synes å ha gjort grep som ligner veldig på de jeg har beskrevet at Åmli har gjort i denne oppgaven. Ved valget i 2007 fulgte også Evje og Hornnes kommune etter i så måte. Det kan med andre ord se ut som at dette kan være en trend som sprer seg blant litt mindre kommuner. I så fall håper jeg at denne oppgaven har pekt på at man da bør ha et bevisst forhold til hvordan man ivaretar de utfordringene som i

en slik prosess ser ut til å ha dukket opp, i hvert fall for Åmli sin del, når det gjelder å ivareta innbyggerne og lokaldemokratiet.

Kanskje kan man gjennomføre omstruktureringen på en (enda) mer hensiktsfull måte enn det som er blitt gjort i Åmli. På den andre siden, så kan det jo også være at det faktisk er slik at man noen ganger må gjøre valg. Det er ikke sikkert at det går an å gjøre som Ole Brumm og si ”ja, takk begge deler”. Det er kanskje urealistisk å tro at man kan få både i ”pose og sekk”, for å bruke en gammel klisjé. Dersom man vil ha en enklere struktur, med mindre sektorisering, klarere skillelinjer og en redusert møtebelastning for lokalpolitikere, så bør man kanskje ikke fremstille det som en prosess for å utvikle innbyggerperspektivet og lokaldemokratiet i kommunen. De sistnevnte elementer trenger ikke nødvendigvis å bli vesentlig svekket av at man legger ned hovedutvalgene.

Slik jeg ser det, kan det med andre ord se ut som at funnene i min oppgave går relativt langt i retning av å si at det å legge ned hovedutvalgene i en kommune må sees på som et grep i forhold til lokalpolitikernes og eventuelt administrasjonens egne arbeidsvilkår. Dersom man ønsker en reform for å styrke innbyggernes interesser, er det andre grep enn å legge ned hovedutvalgene som må gjøres. I hvert fall må det gjøres på en annen måte enn det som er gjort i Åmli. Å eventuelt forbedre lokalpolitikernes arbeidsvilkår gjennom en politisk strukturendring som det Åmli kommune har vært gjennom, kan være et fornuftig grep å ta. Etter mitt syn, blir det imidlertid feil når innpakkingspapiret også gir inntrykk av at dette i tillegg er en reform for innbyggerne i kommune.

Samtidig vil min konklusjon på denne oppgaven på mange måter være at det heller ikke finnes noen fasit på om det er lurt eller ikke for Åmli kommune og andre (mindre) kommuner å legge ned hovedutvalgene eller ikke. Det handler i stor grad om hva man ønsker å oppnå ved å gjøre det. Bukve pekte i sin forskning på at det ikke er alle som passer inn i den nye organiseringen. Ut fra min oppgave vil jeg i hovedsak si meg enig i at det ser ut til å være slik. Individuelle preferanser og ideologi vil kunne være avgjørende for om man som lokalpolitiker ”bør” være for eller mot en slik organisering.

Dersom man, i tråd med NPM-tenkningen, ønsker seg en strategisk organisering, der man vil ha en klar ansvarsfordeling og ta hånd om de prinsipielle spørsmålene, uten å fordype seg i detaljer i enkeltsaker og hvordan enhetsledere når de målene som er blitt satt for de, tror jeg at

en lokalpolitisk organisering uten hovedutvalg (og andre råd / utvalg som erstatter disse) vil kunne være en god løsning. Ønsker man som lokalpolitiker derimot å være et ombud for folket, på den måten at man ønsker å involvere seg sterkere i enkeltsaker, samt ha politiske nivåer som er nærmest mulig innbyggerne i enhver sektor og sammenheng, vil trolig hovedutvalgsorganiseringen ha mer for seg, når man som politiker skal se på sine egne arbeidsvilkår.

Litteratur:

Aarsæther, Nils og Vabo, Signy Irene (2002): "*Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*", Samlaget, Oslo

Berglund, Frode (2005): "*Likestilte politikere? Om rekruttering og frafall i lokalpolitikken*", Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

Bjørke, Rolf Petter (2006): "*Evaluering av politikerroller og politisk organisering*", dokument datert 22.mai 2006, Oslo

Bjørke, Rolf Petter (2006): "*Evalueringsseminar i kommunestyret*", dokument datert 24.april 2006, Oslo

Bryman, Alan (2004): *Social Research Methods (2.utg.)*, Oxford University Press, Oxford

Bukve, Oddbjørn (2001): "Organisasjonsstruktur og leiarskap" i "*Lekmannsstyre under press*" av Fimreite, Anne Lise m.fl. (red.), Kommuneforlaget AS, Oslo

Christensen, Per, Egeberg, Morten, Larsen Helge O., Lægreid, Per og Rogness, Paul G.(2007): "*Forvaltning og politikk*", Universitetsforlaget, Oslo

Christensen, Tom og Lægreid Per (2001): "New Public Management i norsk statsforvaltning", i *Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003* av Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (red.), Gyldendal Akademisk, Oslo

Det norske Arbeiderparti (2005): "*Ny solidaritet. Arbeiderpartiets program 2005-2009*" på http://www.dna.no/asset/26276/1/26276_1.pdf, 27.oktober 2007, Det Norske Arbeiderparti, Oslo

Hagen, Terje P. og Sørensen, Rune J. (2001): *Kommunal organisering*, Universitetsforlaget, Oslo

Holme, Idar Magne og Solvang, Bernt Krohn (1996): *Metodevalg og metodebruk (3.utg)*, TANO Aschehoug, Oslo

Høyre (2005): "Høyres Stortingsvalgprogram 2005-2009" på http://www.hoyre.no/portal/filearchive/program_2005-2009-web.pdf , 27.oktober 2007, Høyre, Oslo

Jacobsen, Dag Ingvar (2000): *Å gjennomføre undersøkelser*, Høgskoleforlaget, Kristiansand

Jacobsen, Dag Ingvar (2006): *Forelesning i ME-400 Metode og statistikk, 11.januar 2006*, Høgskolen i Agder, Kristiansand

Jacobsen, Dag Ingvar (2006): *Forelesning i ME-400 Metode og statistikk, 4.april 2006*, Høgskolen i Agder, Kristiansand

Jacobsen, Dag Ingvar (2004): "*Organisasjonsendringer og endringsledelse*", Fagbokforlaget, Bergen

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2002): "*Hvordan organisasjoner fungerer*", Fagbokforlaget, Bergen

Kleven, Terje (1997): "Forholdet kommune-stat i et legitimitetsperspektiv" i "*Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*" Baldersheim, Harald m.fl.(red), Tano Aschehoug, Oslo

Kleven, Terje (1997): "Kommunen som lokalpolitisk arena – inn i solnedgangen?" i "*Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*" Baldersheim, Harald m.fl.(red), Tano Aschehoug, Oslo

Kristelig Folkeparti (2005): " Kristelig folkepartis parti- og prinsippprogram 2005-2009", på http://www.krf.no/portal/page?_pageid=33,160280&_dad=portal&_schema=PORTAL , 27.oktober 2007, Oslo

Kvarv, Sture (1998): "*Forvaltning og samfunnsendring*", Kolve Forlag, Skien

Lyngstad, Rolv (2003): *"Makt og avmakt i kommunepolitikken"*, Fagbokforlaget, Bergen

Mjeldheim, Leiv (1994): *"Politiske prosessar og institusjonar"* (5.utg.), Universitetsforlaget, Oslo

Myrvold, Trine og Winsvold, Marte (2005): "Lokalavisene som offentlige rom. Befolkningen ytrer, politikerne lytter" i *"Lokalvalg og lokalt folkestyre"*, Saglie, Jo og Bjørklund, Tor, Gyldendal Akademisk, Oslo

Nordås, Bjarte, rådmann i Åmli kommune, *Brev av 2.april 2006 til politikerne i Åmli kommunestyre*, Åmli

NOU 2006:7 (2006) *"Det lokale folkestyret i endring"*, Departementenes Servicesenter Informasjonsforvaltning, Oslo

Ryen, Anne (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*, Fagbokforlaget, Oslo

Sandberg, Nina (1997): *"Stats- og kommunalkunnskap. En innføring"*, Spartacus Forlag A/S, Oslo

Senterpartiet (2005): *"Senterpartiets prinsipp og handlingsprogram for 2005-2009"*, på <http://www.senterpartiet.no/category4589.html>, 27.oktober 2007, Oslo

Sosialistisk Venstreparti (2005): *"Sosialistisk Venstrepartis arbeidsprogram for perioden 2005-2009"* på <http://www.sv.no/politikken/program/bokmal>, 27.oktober 2007, Oslo

Stava, Per (2005): "Lokaldemokrati, brukar og borgar. Ideal og realitetar", i *"Lokalvalg og lokalt folkestyre"*, Saglie, Jo og Bjørklund, Tor, Gyldendal Akademisk, Oslo

Stigen, Inger Marie og Vabo, Signy Irene (2001): "New Public Management-inspirerte organisasjonsløsninger i norske kommuner" i *"Lekmannsstyre under press"* av Fimreite, Anne Lise m.fl. (red.), Kommuneforlaget AS, Oslo

Strand, Torodd (2001): *"Ledelse, organisasjon og kultur"*, Fagbokforlaget, Bergen

Strømsnes, Kristin (2003): *"Folkets makt"*, Gyldendal Akademisk, Oslo

Vårheim, Andreas (1993): "Nemndlederen – politisk koordinator eller sektorens budbærer?" i *"Ledelse og innovasjon i kommunene"* av Baldersheim, Harald (red.), Tano, Oslo

Åmli kommune, Sak K-02/040

Åmli kommune, Sak K-02/074

Web-sider

www.amli.kommune.no, under politikk, 16.mai 2006

www.amli.kommune.no, under politikk, 3.juli 2007

http://www.arendal.kommune.no/austagder/arendal/politikk.nsf/id/7FC8441DDD2C9C1DC1257178006ACAF1?OpenDocument&cat=m1_2, 2.februar 2007

<http://www.audnedal.kommune.no/document.aspx?uid=373&title=Styrer%2c+r%c3%a5d+og+utvalg>, 2.februar 2007

<http://www.birkenes.kommune.no/Artikkel.asp?AId=180&back=1&MIId=42>, 2.februar 2007

http://www.byglund.kommune.no/index.php?m=sider&m_action=vis&id=79, 2.februar 2007

<http://www.bykle.kommune.no/politikk/index.htm>, 2.februar 2007

http://www.e-h.kommune.no/index.php?m=sider&m_action=vis&id=69, 2.februar 2007

<http://www.farsund.kommune.no/index.asp?startID=&topExpand=&subExpand=&strUrl=1003373i&menuid=1000453>, 2.februar 2007

<http://www.flekkefjord.kommune.no/innsyn.aspx?response=utvalg&back=1&Mid1=49&Mid2=65>, 2.februar 2007

<http://www.froland.kommune.no/templates/froland/FrolandPage.aspx?id=138>, 2.februar 2007

<http://www.fvn.no/valg/valgresultater/index.jsp?page=amli>, 3.juli 2007

http://www.gjerstad.kommune.no/index.php?m=sider&m_action=vis&id=145, 2.februar 2007

<http://www.grimstad.kommune.no/default.aspx> , under politikk, 2.februar 2007

<http://www.haegbostad.kommune.no/document.aspx?uid=333&title=Innkallingar+og+m%c3%b8teb%c3%b8ker>, 2.februar 2007

<http://www.iveland.kommune.no/> , under politiske organ, 2.februar 2007

<http://www.kristiansand.kommune.no/ncms.aspx?id=A9A299B5-1E63-40D8-9D40-DA8BAAAD7189&menuid=50-19150&menuobj=EB18A7AB-0DFC-4DC2-AE5A-3BC3DD51C5E1>, 2.februar 2007

<http://www.kvinesdal.kommune.no/Modules/Theme.aspx?ObjectType=Article&ElementID=1233&Category.ID=5762>, 2.februar 2007

<http://www.lillesand.kommune.no/artikkel.aspx?AId=61&back=1&Mid1=61&Mid2=63>, 2.februar 2007

<http://www.lindesnes.kommune.no/iframe.aspx?uid=343&title=Utvalg>, 2.februar 2007

www.lovdato.no/all/hl-19920925-107.html#6, 18.mai 2006

<http://www.lyngdal.kommune.no/Modules/politics.aspx?Category.ID=13615>, 2.februar 2007

<http://www.mandal.kommune.no/Modules/theme.aspx?ObjectType=Article&ElementID=1445&Category.ID=1959>, 2.februar 2007

<http://www.marnardal.kommune.no/document.aspx?uid=184&title=Medlemmer+i+utvalg>, 2.februar 2007

www.nibr.no/content/view/full/2652 , 10.november 2007

http://www.risor.kommune.no/index.php?m=sider&m_action=vis&id=58, 2.februar 2007

<http://www.sirdal.kommune.no/Modules/Theme.aspx?ObjectType=Article&ElementID=1615&Category.ID=5313&Query=>, 2.februar 2007

<http://www.sogne.kommune.no/document.aspx?uid=2158&title=Politisk+organisering>, 2.februar 2007

<http://www.songdalen.kommune.no/archive/Internett/Politisk/Reglementer/REGLEMENT%20FOR%20KOMITEER.htm>, 2.februar 2007

<http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=09>, 3.juli 2007

<http://www.tvedestrand.kommune.no/>, 2.februar 2007

<http://www.valle.kommune.no/> , under politiske saker, 2.februar 2007

http://www.vegarshei.kommune.no/index.php?m=sider&m_action=vis&id=112, 2.februar 2007

<http://www.vennesla.kommune.no/applications/system/pagegeneration/generatescreen.asp>, 2.februar 2007

<http://work.aseral.kommune.no/document.aspx?uid=151&title=M%c3%b8steprotokollar%20fpl>
[anar](#), 2.februar 2007

Vedlegg:

Evalueringsundersøkelse av kommunestyrevedtak K02/074 vedrørende nedleggelse av hovedutvalgene i Åmli kommune

Denne undersøkelsen utføres av Tellef Inge Mørland, og er tenkt brukt i en masteroppgave i offentlig politikk og ledelse ved Høgskolen i Agder. Veileder for oppgaven er Morten Øgård, ved fakultet for statsvitenskap og ledelsesfag. Jeg håper du er villig til å svare på undersøkelsen, og **ber om at den tas med ferdig utfylt på kommunestyremøtet torsdag 21.juni 2007.**

I 2002 satte kommunestyret ned en tverrpolitisk gruppe bestående av representanter fra alle partiene i kommunestyret, for å evaluere den politiske organiseringen i kommunen. De foreslo, og fikk enstemmig vedtatt, å legge ned de fleste frivillige utvalgene, inkludert hovedutvalgene. I denne evalueringsundersøkelsen ber jeg deg vurdere hvilke effekter nedleggelsen av hovedutvalgene har hatt.

På bakgrunn av at kommunestyret er sammensatt av et begrenset antall personer, lar det seg i praksis ikke gjøre å anonymisere besvarelsene i innhentingfasen, der det vil være bruk for noe bakgrunnskunnskap vedrørende de ulike representantene (dvs. opplysninger som kjønn, alder, partitilhørighet samt fartstid i kommunestyret). Imidlertid håper jeg undersøkelsen vil være av en sånn karakter at det er uproblematisk å svare på spørsmålene, selv om det ikke er fullt ut mulig å foreta en anonymisering av besvarelsene. Videre er det svært ønskelig at dere så langt det er mulig forsøker å **begrunne** de svarene dere gir, da dette vil være helt avgjørende for det videre arbeidet med oppgaven.

Bakgrunnsspørsmål:

Kjønn: ___ Mann ___ Kvinne **Partitilhørighet:** _____

Antall perioder i kommunestyret (inkludert den nåværende): _____

Fødselsår: _____

1. Er det din oppfatning at lokaldemokratiet i Åmli kommune har blitt styrket som følge av at hovedutvalgene er blitt lagt ned?

___ Ja ___ Uendret ___ Nei, svekket ___ Vet ikke

Vennligst begrunn svaret:

2. Er det din oppfatning at kommunestyret i Åmli har blitt vitalisert som følge av at hovedutvalgene ble nedlagt?

Ja Uendret Nei, mindre vitalt Vet ikke

Vennligst begrunn svaret:

3. Har fjerningen av hovedutvalgene ført til at de politikerne som er medlem av kommunestyret har fått mer makt?

Ja Uendret Nei, mindre makt. Vet ikke

Vennligst begrunn svaret:

4. Er det din oppfatning at den politiske saksbehandlingen nå går raskere enn før, som følge av at hovedutvalgene er nedlagt?

____ Ja ____ Uendret ____ Nei, tregere ____ Vet ikke

Vennligst begrunn svaret:

5. Er det din oppfatning at man har fått mindre grad av sektortenkning som følge av at hovedutvalgene er nedlagt?

____ Ja ____ Uendret ____ Nei, større ____ Vet ikke

Vennligst begrunn svaret:

6. Er det din oppfatning at innbyggerne er blitt satt mer i sentrum ved politiske beslutninger som følge av at hovedutvalgene ble nedlagt?

____ Ja ____ Uendret ____ Nei, mindre ____ Vet ikke

Vennligst begrunn svaret:

7. Er det din oppfatning at den politiske organiseringen i kommunen har blitt enklere og mer oversiktlig som følge av at hovedutvalgene er blitt nedlagt?

Ja Uendret Nei, mer komplisert og uoversiktlig. Vet ikke

Vennligst begrunn svaret:

8. Er det din oppfatning at skillet mellom politikk og administrasjon er blitt klarere som følge av at hovedutvalgene er blitt nedlagt?

Ja Uendret Nei, mer utydelig Vet ikke

Vennligst begrunn svaret:

9. Hvilke andre effekter mener du vedtaket om å legge ned hovedutvalgene i Åmli kommune har hatt?

10. Hvordan stiller du deg i dag til vedtaket om å legge ned hovedutvalgene?

Positivt Tvilende Negativt Vet ikke

Vennligst begrunn svaret:

Takk for at du tok deg tid til å svare på undersøkelsen!