

Fra «Fremste blant likemenn» til «Kommunale presidenter»?

En kvantitativ undersøkelse omkring forekomsten av en maktkonsentrasjon i norske kommuner fra 1992 til 2012.

Ann Sherin Johansen

Veileder

Dag Ingvar Jacobsen

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

Universitetet i Agder, 2014

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på mastergradsstudiet Offentlig politikk og ledelse ved Universitetet i Agder og setter samtidig et punktum for fem år med utdanning. Oppgaven teller 40 studiepoeng, og hensikten er å tilegne seg anvendt og teoretisk innsikt samt å arbeide metodisk med en selvvalgt problemstilling.

Jeg vil først rette en stor takk til min veileder Dag Ingvar Jacobsen, instituttleder og professor ved Universitetet i Agder. Gjennom hele prosessen har han gitt konstruktive tilbakemeldinger og vist engasjement for oppgaven. Jeg har alltid gått ut fra veiledning med en dypere forståelse for både oppgaven og fagfeltet.

I tillegg vil jeg takke alle respondentene og de øvrige bidragsyterne som har bidratt til at oppgaven har fått et så grundig datagrunnlag.

Takk til KS for interesse for oppgaven og tildeling av mastergradsstipend.

Takk til mine dyktige medstudenter på lesesalen for gode samtaler og mye latter. Vi klarte det!

Til slutt vil jeg takke min kjære Henning for all støtte og motivasjon gjennom hele studiet.

En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra «Kommunal organisering, (2012, 2008, 2004 og 2000), kommunefil». Undersøkelsene er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Data er samlet inn av Norsk Institutt for by- og regionforskning og er tilrettelagt og stilt til disposisjon i anonymisert form av NSD. Verken Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Norsk Institutt for by- og regionforskning eller NSD er ansvarlig for analysen av dataene eller de tolkningene som er gjort her.

Ann Sherin Johansen

2. juni 2014

Sammendrag

I dagens samfunn er politisk ledelse av stadig større betydning. Det gjelder ikke bare på nasjonalt nivå, mens også innenfor regioner, byer og i lokalsamfunn. Det har gjennom flere tiår foregått en sentralisering av myndighet rundt politiske ledere i flere industrielle land (Peters, Rhodes, & Wright, 2000). Dette fenomenet fører med seg et fokus på styrking av den politiske kjernen. Pågående debatter innenfor statsvitenskap diskuterer denne endringen som en form for «*presidentialisering*» av politikken. Fragmentering og sektorisering av offentlig sektor har økt behovet for mer koordinering av det politiske sentrum (Kolltveit, 2012b; Rhodes, 1994). Presidentialisering omtales av ulike forskere som en trend. Selve uttrykket «*presidentialisering*» er et akademisk begrep som i utgangspunktet omhandler forekomsten og utviklingen av en maktkonsentrasjon hos landets politiske leder. Forskingen omkring en slik maktkonsentrasjon har utgangspunkt i det nasjonalpolitiske system. På lik linje har det skjedd ulike samfunnsendringer som har påvirket det lokale nivået og som dermed kan ha påvirket det politiske systemet. Derfor vil oppgaven teste om denne trenden kan ha spredd seg til det lokalpolitiske systemet. Fokuset for oppgaven vil være norske kommuner.

Formålet med denne undersøkelsen har vært å kartlegge om det har forekommet en konsentrasjon av politisk makt i norske kommuner i løpet av de siste tiårene. Det er undersøkt på to nivåer, henholdsvis en organisatorisk maktkonsentrasjon og en konsentrasjon direkte tilknyttet den politiske ledelsen. Den organisatoriske formen måles gjennom endringer innen antall politiske representanter, politiske utvalg og utgifter til politisk styring. Maktkonsentrasjon knyttet til den politisk ledelsen er målt gjennom å se på endringer innen stillingsprosenten til ordfører og varaordførere, utbredelsen av politiske rådgivere og fordeling av politiske lederverv. Dersom det er bekreftelse for disse indikatorene, kan det sies at det over tid har forekommet en maktkonsentrasjon i norske kommuner.

Undersøkelsen er basert i data fra ulike kilder som blant annet Statistisk Sentralbyrå, kommunedatabasen til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste og Kommunenøkkelen. Data er innhentet for tidsperioden 1992 til 2012. Noen av variablene går ikke lenger tilbake enn 2001, mens det for de fleste variablene eksisterer data helt tilbake til 1992. Undersøkelsen er kvantitativ og omhandler tilnærmet hele populasjonen av norske kommuner, som til slutt har endt opp på 423 av dagens 428 kommuner. Oslo, Bergen og Tromsø er utelatt grunnet sin parlamentariske styringsform, mens noen kommuner er utelatt grunnet gjennomførte kommunesammenslåinger i den aktuelle tidsperioden. Funnene i undersøkelsen er således representative og man kan ha stor tillit til datamaterialet.

Selv om tidligere forskning, avisartikler og den endrede konteksten for politisk styring ga grunn til å forvente en maktkonsentrasjon, viser denne oppgaven ingen klar bekreftelse. Hovedfunnene i analysene avkrefter en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen. Funnene er likevel delte, ettersom det finnes en bekreftelse i forhold til økte stillingsprosent. Samtidig er det ingen klare tegn på en utbredelse av politiske rådgivere eller en hyppigere forekomst i å tildele politiske lederverv til ledelsens partifeller. Selv om det ikke finnes klare bevis på en maktkonsentrasjon direkte til ledelsen, så gir oppgaven støtte til at den politiske makten har blitt konsentrert omkring færre politikere og færre utvalg. I tillegg brukes det mer økonomiske midler per politiker nå enn før. Disse tre momentene bekrefter en organisatorisk maktkonsentrasjon. Ved at en del politikere, som blant annet den politiske ledelsen, har fått større stillingsprosent og betalte verv, gir det et større beslutningsramme i politikkkutforming. Denne konsentrasjonen som oppgaven bekrefter, har ifølge analysene økt over tid. Analysene avkrefter en økt partipolitisk konsentrasjon generelt i Norge, noe som kan forklare reduksjonen i denne variabelens forklaringskraft på undersøkte indikatorer.

Analysene gir også bekreftelse til at maktkonsentrasjon i stor grad avhenger av kommunens innbyggertall. I korrelasjonsanalysen viser funnene at kommunestørrelse har en positiv korrelasjon med alle de utvalgte variablene. Det betyr at store kommuner blant annet; har større stillingsprosent for varaordfører, bruker mer penger per representant og i større grad fordeler lederverv til ledelsens partifeller. Store kommuner opplever dermed en større grad av maktkonsentrasjon enn hva små kommuner gjør. Det funnet gjør det relevant å bringe funnene inn i en diskusjon rundt kommunestruktur. Kommunesammenslåing er for tiden et omdiskutert tema, og Norge kan komme til å oppleve en reduksjon i antall kommuner. Oppgavens funn viser at kommunesammenslåing ikke kun vil ha betydning for aspekter som økonomi, effektivitet og kvalitet. Det vil også medføre en endring knyttet til kommunalpolitikken, hvor man i større grad vil kunne se tendenser til maktkonsentrasjon.

Denne studien avdekker kun en liten del av variasjonen rundt en maktkonsentrasjon. Denne oppgaven avsluttes av den grunn med å skissere noen betraktninger for videre forskning som går dypere inn i lokale beslutningsprosesser som vil gi en dypere forståelse omkring maktfordeling og beslutningstaking i det lokalpolitiske systemet.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag.....	2
1. Innledning.....	7
2. Teoretisk fundament.....	11
2.1 Politisk styringsform	11
2.2 Hva er presidentialisering?	12
2.3 Hvorfor forekommer presidentialisering?	13
2.4 Presidentialisering i Norge	16
2.5 Maktkonsentrasjon i norske kommuner	19
2.6 utfordringer ved å ta utgangspunkt i det kommunale nivået	21
2.7 Hvordan måle en maktkonsentrasjon i norske kommuner?.....	22
2.7.1 Hvordan er presidentialisering målt i andre europeiske land?.....	22
2.7.2 Presidentialisering i Oslo kommune og Nordland fylkeskommune	23
2.7.3 Maktkonsentrasjon på to ulike nivåer.....	24
2.7.4 Hvordan maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen måles i oppgaven	25
2.8 Presidentialisering eller økt partipolitisk konsentrasjon?.....	27
2.9 Kan maktkonsentrasjon variere mellom kommuner?.....	29
3. Metodisk tilnærming	34
3.1 Metodevalg og utvalg av undersøkelsesenheter	34
3.2 Datainnsamling og operasjonalisering av variabler.....	34
3.2.1 Politisk kapasitet.....	35
3.2.2 Økonomiske variabler	37
3.2.3 Politiske variabler.....	38
3.2.4 Oppsummering av indikatorer og hvordan de skal måles	39
3.2.5 Forklarings- og kontrollvariabler	40
3.3 Bearbeiding av data	41
3.4 Validitet.....	42
3.5 utfordringer ved datainnsamlingen	44
4. Empiri og analyse.....	47
4.1 Deskriptiv analyse	47
4.1.1 Maktkonsentrasjon på organisatorisk nivå	47
4.1.2 Maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen	51
4.1.3 Oppsummering av funn	59
4.2 Kontroll for politisk konsentrasjon.....	61
4.3 Hva kan forklare variasjon innen maktkonsentrasjon?.....	62

4.3.1	Kommunestørrelse.....	62
4.3.2	Partipolitisk konsentrasjon	64
4.3.3	Hva forklarer mest – kommunestørrelse eller partipolitisk konsentrasjon?	66
4.3.4	Oppsummering av analysene.....	68
5.	Drøfting	69
5.1	Maktkonsentrasjon i norske kommuner?.....	69
5.1.1	Organisatorisk maktkonsentrasjon	69
5.1.2	Maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen?.....	70
5.1.3	Funnene sett i sammenheng med det teoretiske rammeverket	71
5.2	Store kommuner opplever mer maktkonsentrasjon enn små kommuner.....	73
5.3	Kommunestrukturdebatten	75
5.4	Konsekvens av økt maktkonsentrasjon	76
5.5	Avsluttende konklusjon.....	78
5.6	Metodiske svakheter.....	78
5.7	Veien videre	79
6.	Litteraturliste	80
7.	Vedlegg	83
	Vedlegg 1: Kommuner utelatt fra undersøkelsen.....	83
	Vedlegg 2: Oversikt antall kommuner ut fra kommunestørrelse	84
	Vedlegg 3: Utvalg som er utelatt fra undersøkelsen	85
	Vedlegg 4: E-post til ordfører/varaordfører om deltakelse i spørreundersøkelse.....	86
	Vedlegg 5: Spørreskjema	87
	Figur 1: Presidentialisering. Hentet fra Poguntke and Webb (2005) s. 16.....	15
	Figur 2: Forklarings- og kontrollvariabel til maktkonsentrasjon.....	33
	Figur 3: Operasjonalisering av maktkonsentrasjon. Hentet fra Adcock and Collier (2001) s. 521	44
	Figur 4: Deskriptiv analyse	47
	Figur 5: Stillingsprosent varaordfører 2000-2014.....	54
	Figur 6: Korrelasjonsanalyse kommunestørrelse	62
	Figur 7: Korrelasjonsanalyse politisk konsentrasjon.....	64
	Tabell 1: Oppsummering av variabler.....	39
	Tabell 2: Operasjonalisering av forklarings- og kontrollvariabler	41
	Tabell 3: Antall politiske utvalg og representanter i kommunestyret. Gjennomsnittlige verdier.....	48
	Tabell 4: Politiske utgifter. Gjennomsnittlige verdier. Oppgitt i prosent og i tusen.	50
	Tabell 5: Stillingsprosent. Gjennomsnittlige verdier, oppgitt i prosent.	52
	Tabell 6: Stillingsprosent varaordfører. Gjennomsnitt og standardavvik.....	54
	Tabell 7: Oppgaver for politisk rådgiver	57
	Tabell 8: Fordeling av kommunale lederverv. Gjennomsnittlige verdier, oppgitt i prosent.	59
	Tabell 9: Oppsummering av indikatorer.....	61

Tabell 10: Antall politiske parti og politisk konsentrasjon	62
Tabell 11: Korrelasjonsanalyse av kommunestørrelsens effekt på maktkonsentrasjon. Tall oppgitt i Pearson's r. Signifikansnivå: ***= $p<0,01$, **= $p<0,05$, *= $p<0,1$	64
Tabell 12: Korrelasjonsanalyse av politisk konsentrasjons effekt på maktkonsentrasjon. Tall oppgitt i Pearson's r. Signifikansnivå: ***= $p<0,01$, **= $p<0,05$, *= $p<0,1$	65
Tabell 13: Regresjonsanalyse. Avhengig variabel er fordeling av lederverv tilhørende ordfører eller varaordførers parti. Standardiserte betakoeffisienter. Signifikansnivå: ***= $p<0,01$, **= $p<0,05$, *= $p<0,1$	67
Tabell 14: Regresjonsanalyse. Avhengig variabel er varaordførers stillingsprosent. Standardiserte betakoeffisienter. Signifikansnivå: ***= $p<0,01$, **= $p<0,05$, *= $p<0,1$	67
Tabell 15: Regresjonsanalyse. Avhengig variabel er politiske utgifter per representant. Standardiserte betakoeffisienter. Signifikansnivå: ***= $p<0,01$, **= $p<0,05$, *= $p<0,1$	67
Tabell 16: Oversikt over variabler og aktuelle forklaringer	68

1. Innledning

«Flertallet har valgt en styringsform som er helt ny her i byen. De ga seg selv ledere og nestledere i samtlige hovedutvalg, og ingen ting til opposisjonen» (Sandberg, 2014). Denne formuleringen er hentet fra et sitat av Mette Gundersen i Fædrelandsvennen i Kristiansand den 20. januar 2014. Dette sitatet gjør det relevant å stille spørsmålet om det kan ha forekommet en endring knyttet til det politiske system i norske kommuner. Sitatet antyder et skift fra det kollegiale prinsipp med fokus på konsensus og omforente løsninger som kommunene baserer sitt politiske system på (Jacobsen, 2009 s. 99-101), til et større fokus på politisk ledelse og konsentrasjon av makt. Det har også vært et fokus på hvordan makt fordeles innad i kommunestyrene. Høgskolen i Nord-Trøndelag presenterte i mars 2014 en rapport om lokaldemokratiet i Nord-Trøndelag som viser at lokalpolitikere selv føler at det eksisterer et politisk A-lag og B-lag innad i egen kommune. A-laget er definert som de politikerne med ledende verv, slik som lederne i formannskap og øvrige faste utvalg. Disse politikerne vil naturligvis ha en langt tettere kontakt med rådmannsadministrasjonen og den øvrige kommunale driften enn andre politikere. Et slikt syn skaper en styringsform preget av en «opposisjon» og en «posisjon», hvor den politiske ledelsen er del av en posisjon og således har mer makt enn de andre politikerne i kommunen (Haga, Leirset, & Lillestøl, 2014 s. 61-63).

I dagens samfunn er politisk ledelse av stadig større betydning. Dette henger i stor grad sammen med den markedsfokuserede reformbølgen, New Public Management (NPM), som har skylt inn over offentlig sektor i de senere år. NPM hadde med seg en økt tro på ledelse og et ønske om å synliggjøre ledelsesfunksjonen (Øgård, 2005 s. 27, 39). Dette fokuset gjelder ikke bare på nasjonalt nivå, mens også innenfor regioner, byer og i lokalsamfunn. Disse deltar i mye større grad enn før på en internasjonal arena, både for å forbedre deres økonomiske posisjon og samt å forbedre det sosiale samholdet. Økonomisk globalisering har både oppfordret og forpliktet byer og regioner til å vurdere deres rolle i forhold til det endrede økonomiske hierarkiet. Den Europeiske Unionens fokus på politisk samhold og strukturfond har åpnet opp for et nytt politisk spillerom, hvor lokalsamfunnet har fått en viktigere rolle. For å kunne levere de tjenestene som kommunene er satt til, kreves det at man deltar i partnerskap med andre byer, kommuner, regioner samt organisasjoner innenfor ulike sektorer (Goldsmith & Larsen, 2004, s. 121). Konteksten som de politiske lederne opererer innenfor er i endring og det kreves et større fokus på samarbeid for å løse de komplekse oppgavene. Samfunnet har opplevd en endring fra å styre gjennom hierarkiske systemer til i stedet å styre gjennom nettverk i et allerede fragmentert samfunn. Denne «nye» styringsformen omtales som governance (Rhodes,

2007). For at et slikt system skal fungere er politisk ledelse helt avgjørende (Borraz & John, 2004 s. 112). Når man er avhengig av samarbeid på tvers av byer og regioner oppstår det også et økt behov for en politisk koordinering. Det er her den politiske ledelsen har fått et større ansvar enn tidligere og dermed også en større mulighet for maktutøvelse.

Gjennom flere tiår har det foregått en sentralisering av myndighet rundt politiske ledere i flere industrielle land (Peters et al., 2000). Dette fenomenet fører med seg et fokus på styrking av den politiske kjernen. Pågående debatter innenfor statsvitenskap diskuterer denne endringen som en form for «*presidentialisering*» av politikken. Fragmentering og sektorisering av offentlig sektor har økt behovet for mer koordinering av det politiske sentrum (Kolltveit, 2012b; Rhodes, 1994). Samfunnet opplever en internasjonalisering av politikken, samt en media som er blitt mer personfokusert. Forskere hevder at statlige ledere har blitt mer autonome og oppnådd mer makt på bekostning av både parti og regjering. Presidentialiseringen viser seg i en økning av ressurser som tilføres statsministeren som også opplever økt autonomi på bekostning av andre medlemmer i regjeringen. Konsekvensen av dette er at enkeltindivider får økt makt og autonomi på bekostning av det kollektive. Det vil således stride mot det grunnleggende i et parlamentarisk system, hvor et parlament velges ut fra flertall i befolkningen, som deretter velger ut sin leder på bakgrunn av et fellesskap (Bäck, Dumont, Meier, Persson, & Vernby, 2009 s. 227; Poguntke & Webb, 2005). Kort sagt medfører presidentialiseringen en endring hvor det parlamentariske systemet blir mer likt et presidentstyre, uten at de formelle strukturene endres.

Norske ordførere har tidligere vært i fokus for tiltak ment å styrke deres stilling gjennom forsøksordningene med direkte ordførervalg og utvidet myndighet. Direkte ordførervalg betegnes av Buck og Willumsen (2012 s. 142) som det «*klarest uttrykket for en presidentialisering*». Direkte ordførervalg ble innført i 1999, og med det ble det mulig å både stemme på ønsket parti og på ønsket ordfører. Prøveordningen ble imidlertid endelig avskaffet ved kommunevalget i 2011 fordi prosjektet ikke hadde gitt ønsket effekt. Konklusjonen var økt interesse og engasjement i deltakerkommunene, men lavere valgdeltakelse. Ordføreren selv følte de hadde fått litt økt legitimitet i form av direkte valg, men at det utover det ikke hadde noen betydning for praktisk politikk (Buck & Willumsen, 2012 s. 26-27). Ordningen med utvidet myndighet for ordførere hadde som hensikt å gjøre ordføreren en mer aktiv del av politikktutforming. Dette innebar større myndighet til å fatte avgjørelser knyttet til ulike saker fra utnevning av komiteer til utsettende vetorett for budsjett og økonomiplan. Selv om ordningene ikke oppnådde ønskede resultater og ble avviklet, viser de et forsøk på å framheve

og styrke den politiske ledelsen også på lokalt nivå i Norge. Det gir en begrunnelse for å undersøke om det har forekommet endringer knyttet til hvor mye makt den lokalpolitiske ledelsen besitter.

Den senere tid har det skjedd en betydelig økning i kommunens bruk av alternative organisasjonsformer. Dette kommer til uttrykk i form av utbredelsen av kommunale foretak, interkommunale samarbeid, kommunale aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale stiftelser. Alle disse representerer en delegering av beslutningsmyndighet fra tradisjonelle kommunale beslutningsinstanser som kommunestyre og administrasjonssjef. Disse alternative organisasjonsformene vektlegger i stor grad ledelsens betydning (Jacobsen, 2009 s. 83-85). I disse organisasjonsformene har ordførere fått et større ansvar og er dermed mer delaktig enn andre kommunestyremedlemmer (Berli, 2011 s. 29). Forskning viser at ordfører oppfattes som å ha mer innflytelse på det interkommunale samarbeidet, enn hva kommunestyret har (Leknes et al., 2013 s. 100-102). Dermed kan det tenkes at økningen i antall nye organisasjonsformer har styrket ordførers makt på bekostning av kommunestyret og lokalpolitikken som helhet.

Presidentialisering omtales av ulike forskere som en trend. Selve uttrykket «presidentialisering» er et akademisk begrep som i utgangspunktet omhandler forekomsten og utviklingen av en maktkonsentrasjon hos landets politiske leder. Forskningen omkring maktkonsentrasjon omhandler det politiske system på nasjonalt nivå. Denne oppgaven ønsker derimot å teste om denne trenden har spredd seg til det lokalpolitiske systemet i Norge. Dermed vil fokuset for oppgaven være det kommunalpolitiske system. Det vil ikke være mulig å studere presidentialisering i ordets rette forstand på lokalt nivå. Særegne trekk ved kommunene medfører at ordførere aldri vil kunne fremstå som «presidenter». Derimot vil denne oppgaven studere om den politiske ledelsen i norske kommuner har blitt styrket. Ved å ta utgangspunkt i en slik forståelse av begrepet vil det være mulig å forske på norske kommuner samtidig som oppgaven vil kunne plasseres inn i den internasjonale forskningen som kalles presidentialiseringslitteraturen. Dette henger nært sammen med forskningen til Kolltveit (Kolltveit, 2012a). Her konkluderer Kolltveit med at de prosessene som har forekommet i Norge kan betegnes som en maktkonsentrasjon. Ifølge han er denne maktkonsentrasjonen å forstå som en parallell prosess til det som betegnes som presidentialisering i andre europeiske land.

Oppgaven har innhentet data fra tidsperioden 1992 til 2012. Dette gir en god mulighet til å studere effekter og endringer over tid. Startåret for undersøkelsen er særlig interessant ettersom

man i 1992 fikk en ny kommunelov. Denne loven medførte en del endringer for politisk styring og en økt tilførelse av makt til ordfører som skulle være det formelle bindeleddet mellom politikk og administrasjon (Berli, 2011 s. 8). Oppgaven handler om det har forekommet en konsentrasjon av politisk makt i norske kommuner. Dette vil gjøres på to måter. Den ene måten er knyttet til om det har skjedd en organisatorisk konsentrasjon av selve det politiske systemet. Den andre måten vil mer presist omhandle hvorvidt det har skjedd en konsentrasjon av ressurser til sentrale politiske posisjoner som ordførere og varaordførere i løpet av de siste tiårene. Problemstillingen vil av den grunn legge opp til en kartlegging og lyder som følgende:

Har det forekommet en konsentrasjon av politisk makt i norske kommuner i løpet av de siste tiårene?

For å besvare denne problemstillingen vil det først gis en grundig gjennomgang av ulike teoretiske tilnæringer innenfor fagfeltet som er relevante for oppgaven. Her benyttes teori som har utgangspunkt i både internasjonal, nasjonal og kommunal kontekst. Presidentialisering eller maktkonsentrasjon er begge komplekse begrep som må operasjonaliseres grundigere for å kunne måles. Derfor vil metodekapittelet omhandle dette, samt begrunnelse for valg av metode og faktorer som påvirker oppgavens validitet og reliabilitet. Deretter fremheves noen konkrete utfordringer med datainnsamlingen som får betydninger for funnene som presenteres i del fire. I oppgavens fjerde kapittel er analysen delt inn i flere deler hvor hensikten med den deskriptive delen er å besvare problemstillingen. De andre delene analyserer variasjon innad i funnene ut fra to momenter som antas å ha betydning. Deretter ender oppgaven opp i en drøfting rundt funnene og deres betydning for det teoretiske rammeverket og for pågående debatter omkring kommunestruktur.

2. Teoretisk fundament

I dette kapitlet vil det teoretiske rammeverket for oppgaven presenteres. Hovedteorien for denne oppgaven har sitt utgangspunkt i presidentialiseringstesen. Denne teorien vil først utdypes, før det gis et innblikk i årsaker til at presidentialisering forekommer. Disse forklaringene er basert i den endrede konteksten for politisk ledelse. Teoridelen drøfter også muligheten for at en slik trend kan ha forekommet hos den politiske ledelsen på et lavere politisk styringsnivå. Det teoretiske rammeverket benyttes deretter til å utvikle indikatorer som vil være relevant for forskning på kommunalt nivå. Disse er utviklet på bakgrunn i empiriske funn både i Norge og i andre land.

2.1 Politisk styringsform

Denne oppgaven tar utgangspunkt i en prosess som foregår i en del parlamentariske stater i den vestlige delen av verden. Prosessen medfører at det i parlamentariske regimer overføres mye makt til landets politiske leder, uten at landets formelle organer endres. For å forstå hvordan en slik prosess forekommer og hvilken betydning det har, må vi først få en oversikt over ulike styringsformer og hva som skiller dem.

I et presidentstyre velges presidenten direkte av folket og er dermed direkte ansvarlig overfor befolkningen. Dette skiller seg fra et parlamentarisk system hvor statsministeren velges ut fra et parlament og hvor statsministeren og regjeringen er direkte ansvarlig overfor parlamentet. Under et presidentstyre er det kun presidenten som er gitt mandat til å styre og vedkommende er derfor politisk ansvarlig overfor folket. En slik ordning medfører at presidenten har all makt til å ansette og sparke medlemmer av kabinettet, og disse personene blir da ansvarlige direkte overfor presidenten. Dermed er presidenten ansvarlig for hele administrasjonen (Poguntke & Webb, 2005, s. 2-3).

Et parlamentarisk system kjennetegnes, i motsetning til et presidentstyre, av at innbyggerne går til valg for å stemme over hvilke parti de mener bør være representert i parlamentet. De kan ikke selv bestemme hvilke kandidater som skal sitte i parlamentet, siden dette bestemmes innad i partiene. Dette parlamentet danner deretter en regjering som igjen velger sin regjeringssjef, statsministeren. Vedkommende blir ansvarlig for å samordne og lede arbeidet i regjeringen. Parlamentariske regimer karakteriseres av et kollektivt utøvende ansvar. Det er regjeringen som helhet som må stå til ansvar overfor Stortinget for beslutninger som foretas og ikke kun en enkeltperson som i et presidentstyre (Poguntke & Webb, 2005, s. 3-4).

Det finnes også en regimeform som fremstår som en blandingsform av et presidentstyre og en parlamentarisk modell. Et politisk regime er regnet for å være semi-presidentialistisk dersom grunnloven som etablerer en slik regimeform, består av tre ulike elementer. For det første må landets president være valgt gjennom allmenn stemmerett. På lik linje som i et presidentstyre går velgerne til valg om hvem de ønsker skal være landets president. Et slikt system kjennetegnes for det andre at landets president innehar mye makt i kraft av sin stilling. I tillegg til en president, har også landet både en statsminister og ulike ministre som innehar utøvende styringsmakt. Mens presidentens makt er bestemt direkte av folket gjennom valg, er ministrenes makt avhengig av støtte i et parlament. Selv om disse tre trekkene utgjør definisjonen på semi-presidentialisme vil det finnes ulike variasjoner innenfor denne styringsformen (Duverger, 1980, s. 166).

2.2 Hva er presidentialisering?

Presidentialisering består av flere parallelle og sammenhengende prosesser som fører til at landets politiske ledelse får økt innflytelse på den politiske arenaen. Fenomenet omhandler at parlamentariske demokratier blir mer presidentlignende i utseende, uten at de formelle strukturene endres. Presidentialisering er en utvikling i form av økt tilførsel av ressurser og autonomi til landets politiske ledelse, i tillegg til at valgprosessene blir mer personfokuserte. Dersom man sammenligner et parlamentarisk styringssystem med et presidentstyre, er det åpenlyst at en president i større grad besitter makt til å kunne foreta beslutninger enn hva en statsminister gjør. Det er således tre elementer ved et presidentstyre som får betydning ved en presidentialisering. Fordi en president er direkte valgt av folket, har vedkommende egne ressurser å benytte seg av. Mens statsministeren i et parlamentarisk system er avhengig av å styre gjennom sitt parti, kan en president styre forbi de ulike partiene ved å danne egne kampsaker og saksporteføljer. Det er også tilfelle at valgkampanjene i presidentstyrer bærer preg av en økt personfokusering. Det blir selve kandidatene som trekkes frem i media framfor det tilhørende partiet. Siden en president blir direkte valgt av folket til å besitte det aktuelle vervet er det forståelig at valgkampanjene og herunder mediedekningen blir mer personfokuseret (Poguntke & Webb, 2005, s. 4-13).

Dersom de tre ulike elementene ovenfor implementeres i et parlamentarisk system vil det få tre ulike konsekvenser. For det første vil statsministeren ha mulighet til å styre forbi partiet og dermed ikke være avhengig av å oppnå støtte for å få gjennomslag i politiske saker. Det er dette Poguntke og Webb omtaler som *partifasen*. Partifasen dreier seg kort om hvordan partipolitiske ledere har fått mer autonomi på bekostning av partiet som helhet. For det andre vil

valgkampanjene bli mer personfokuserte framfor å fokusere på helhetlig partipolitikk. Det er dette som omtales som *valgfasen* og omhandler at media har endret fokus i valgkampanjene fra å fokusere på politiske partier til i stedet å konsentrere seg omkring individuelle kandidater. Det siste momentet dreier seg om at statsministeren opplever en økning innenfor både autonomi og ressurser knyttet til stillingen. Dette omtales som den *utøvende fasen* og medfører at statsministeren får mer makt på bekostning av regjeringen. Dette kommer til uttrykk i form av at den politiske ledelsen får tilført ressurser i form av politiske rådgivere. Dette gir den politiske lederen større handlingskapasitet og dermed en større mulighet til å påvirke politiske utfall (Poguntke & Webb, 2005, s. 4-13).

Det at presidentialisering ses på som en prosess får betydning i form av at disse tre fasene påvirkes av andre faktorer enn den formelle konstitusjonelle strukturen. Disse tre fasene omhandler endringer i politiske ressurser og autonomi til fordel for en individuell leder og dermed et tap av makt og autonomi på vegne av kollektive aktører slik som kabinett og politiske partier. Denne endringen gjør at en enkelt leder styrker sin egen makt på vegne av det kollektive. Det betyr at lederen har større autonomi til å foreta beslutninger uten innblanding fra andre aktører (Poguntke & Webb, 2005, s. 4-13).

2.3 Hvorfor forekommer presidentialisering?

Poguntke og Webb (2005) har fire forklaringer til hvorfor mange europeiske land viser tendenser til en presidentialisering. Det første har bakgrunn i en internasjonalisering av nasjonal politikk, som medfører at det ofte er de partipolitiske lederne som er med på å fatte beslutninger på den internasjonale arenaen. Et EU-samarbeid medfører et styrket behov for en nasjonal politisk koordinering. Denne koordineringen skaper et behov for en sentralisering av makt på et høyt politisk nivå, gjerne ved statsministerens kontor. En annen viktig grunn er i forhold til den økende rollen det Europeiske Rådet har fått i forhold til politikkutforming. Dette har gjort statsministrene direkte involvert i EU-forhandlinger og medført et behov for at statsministeren har egen tilgang til ressurser og kompetanse, hvilket igjen har bidratt til en klar styrking av statsministerens kontor i mange land. Europeisk integrasjon har dermed vært med å styrke statsministrenes rolle på bekostning av andre maktinstanser som igjen leder til en presidentialisering av parlamentariske demokratier. Selv om ikke Norge er medlem av EU, ser man også at andre internasjonale organisasjoner slik som NATO og FN er med på å påvirke denne prosessen (NOU 2012: 2, s. 821-825).

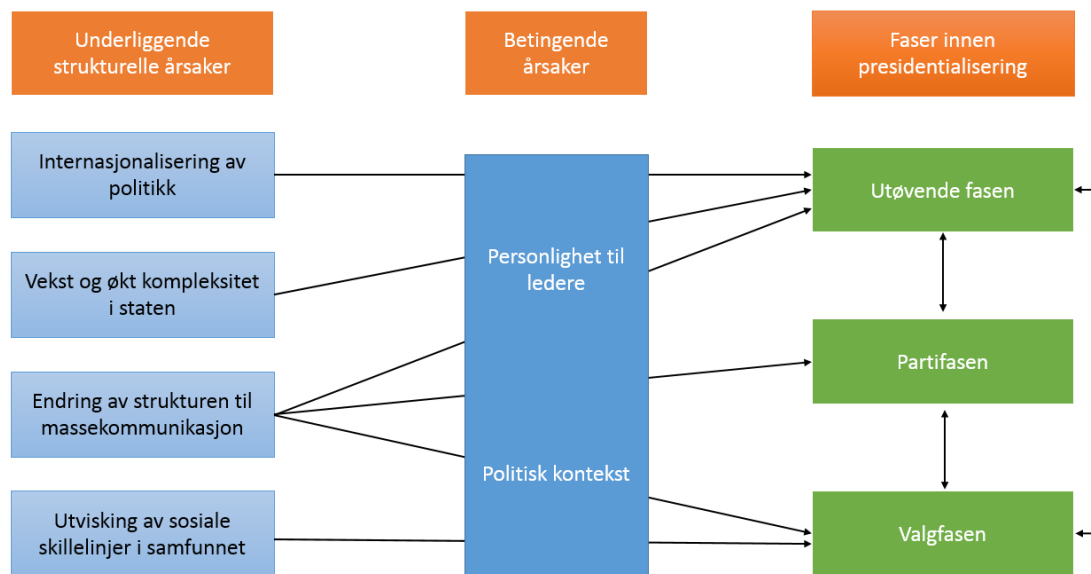
I tillegg kan presidentialiseringen forklares ut fra en endring i staten i form av vekst i oppgaveløsning samt en økende kompleksitet knyttet til disse oppgavene. For å håndtere denne

endringen har man sett en trend til å desentralisere oppgaveløsningen til ulike underordnede enheter. Dette har igjen skapt et behov for å sentralisere makt i et politisk sentrum som forsøker å koordinere de institusjonelle delene av staten, samt en sektorisering av politikken som medfører en undergraving av kabinettets ansvar. Sakskompleksitet og et krav til hurtigere saksbehandling har skapt et behov for flere faglig ansatte i den politiske ledelsens stab. Sakene som skal løses har blitt så komplekse og kvalitetskravet til tjenestene er så stort at politikerne ikke selv har kapasitet til å løse dem. Det omtales ofte som en form for profesjonalisering av politikken og kommer ofte til uttrykk gjennom økningen i antall politiske sekretærer og rådgivere (Poguntke & Webb, 2005, s. 13-18).

En annen endring som har medvirket til en presidentialisering, finner sted i de ulike formene for massekommunikasjon i samfunnet. Dette dreier seg om at massemediene har endret måte å framstille politikken på, fra å fokusere på partiprogram til en økt personfokusering omkring de politiske lederne. Politiske saker kan ofte framstå som komplekse for innbyggerne, noe som vanskeliggjør medias mulighet til å formidle dette budskapet. Ved i større grad å benytte seg av personfokusering kan de redusere kompleksiteten i politiske saker og dermed lettere nå ut til en befolkning som er mer opptatt av enkeltsaker framfor et omfattende partiprogram. For at media skal kunne formidle politiske budskap, må kompleksiteten fjernes. På grunn av medias vinkling framstår politikere som symboler for politikken de representerer og det blir enkeltindividene og enkeltsakene som innbyggerne legger merke til (Poguntke & Webb, 2005, s.13-18).

Den siste endringen i samfunnet skyldes en utvisking av sosiale skillelinjer. Denne endringen har stor sammenheng med samfunnets økte individualisering hvor enkeltsaker i større grad vinner betydning framfor helhetlig politikk. Folk føler ikke lenger en sterk tilknytning til ulike sosiale grupper. Dette resulterer i en svekkelse innenfor kollektiv mobilisering gjennom partimedlemskap. Dette kommer til uttrykk i en fallende partipolitisk deltakelse. Konsekvensen av manglende gruppetilhørighet i samfunnet blir at velgerne blir mer «tilgjengelige». De blir mer flyktige og føler ingen spesiell tilhørighet med et bestemt parti og de sakene partiet representerer. Dette medfører også til at enkeltindivider og enkeltsaker blir av større betydning framfor ulike partiprogram. Denne tendensen er også med på å støtte opp om en økt personfokusering i valgkampanjene (Poguntke & Webb, 2005, s. 13-18).

Figur 1: Presidentialisering. Hentet fra Poguntke and Webb (2005) s. 16



Ut fra teorien presentert ovenfor utgjør de ulike elementene en figur som forklarer sammenhengen mellom de underliggende strukturelle årsakene og de ulike fasene innenfor presidentialisering. Det er forståelig at både internasjonalisering av politikk og vekst og kompleksitet i staten begge påvirker den utøvende fasen fordi de direkte påvirker styresystem og beslutningstaking. Utviskingen av politiske skillelinjer er foreliggende for valgfasen siden denne omhandler hvilke verdier borgerne baserer sin stemmegivning på. Den siste underliggende faktoren, massemedia, påvirker alle tre fasene. Media medvirker til å påvirke velgere til å fokusere på lederes individuelle kvaliteter ved valg. I tillegg kan media utnyttes av partiledere for å kunne gå forbi partiet og dermed sette egne politiske agendaer. Til slutt sørger massemedia for å tilføre ressurser til ledere slik at de kan styre uten innblanding fra regjering eller partifeller.

Det er viktig å bemerke at selv om disse underliggende strukturelle årsakene er til stede, vil det ikke nødvendigvis resultere i en presidentialisering. Det er derfor figuren også inkluderer to betingende årsaker; personligheten til ledere og politisk kontekst. Personligheten til ledere gjenspeiler at noen ledere grunnet sin personlighet og sine karismatiske trekk vil være mer egnet til å kunne bli fremstilt som «presidenter». Dette gjelder typiske sterke personligheter som er framtrødende i media. Relevante eksempler i den forbindelse er; Tony Blair, Gerhard Schröder, Göran Persson og Anders Fogh Rasmussen (Kolltveit, 2012a s. 29). Presidentialiseringen er også betinget av landets politiske kontekst. Dette kan for eksempel være forskjellen mellom stater som har ulik parlamentarisk styringsmodell. Stater karakterisert av en Westminstermodell vil ha et bedre grunnlag for å utvikle sterke politiske ledere som kan opptre som presidenter.

Dette henger sammen med at slike stater gjennom ordningen med flertallsvalg i enkeltmannskretser, i de fleste tilfeller vil utvikle et topartisystem. I et slikt system vil alle stemmer som ikke går til den som vinner kretsen være bortkastet og små partier vil miste muligheten for å bli representert. I et topartisystem står to partier mot hverandre, med to klare lederkandidater til den politiske lederstillingen. Velgerne går dermed til valg basert på hvilket parti og hvilken leder de ønsker skal styre landet. Det partiet som vinner har flertall og kan dermed lettere utøve ønsket politikk uten å måtte gå inn i forhandlinger med andre partier. Dette trekket kjenner vi igjen fra presidentstyrer slik som USA hvor man har et klart topartisystem. I stater kjennetegnet av en konsensusmodell har man gjerne et flerpartisystem slik som i Norge. I Norge har man forholdstallsvalg i flertallskretser, noe som ofte medfører at ingen parti får nok stemmer til alene å danne regjering og dermed utøve ønsket politikk. I stedet må de inngå i koalisjonsregjeringer hvor partiene må forhandle fram seg i mellom ulike politiske vedtak (Lijphart, 1999, s. 9-47; Poguntke & Webb, 2005, s. 16-17).

2.4 Presidentialisering i Norge

I Norge, som resten av Europa, vil man finne de samme underliggende strukturelle årsakene som Poguntke & Webb forklarer presidentialisering ut fra. Både Sverige og Danmark viser tegn til en presidentialisering. Likevel har vi i liten grad sett en forekomst av fremtredende «presidentialiske» statsministre i Norge. Dette kan skyldes at det ikke har eksistert noen leder med personlighet passende for en slik rolle. Det kan også skyldes at den politiske konteksten i landet baserer seg i stor grad på konsensus og enighet, framfor majoritetsstyring.

Kolltveit (2012b) har testet ut om presidentialisering er en trend som også har forekommet i Norge. Han benytter seg av tre ulike komponenter for å drøfte om det har foregått en presidentialisering av det parlamentariske systemet. Disse komponentene baserer seg i forskningen fra Poguntke & Webb og er valgt ut på bakgrunn av en definisjon av presidentialisering som omhandler økt autonomi og ressurser tilført statsministeren. De ulike komponentene er; *bakgrunnen til ministrene som utnevnes, omrokkinger i regjeringen og ressurser tilgjengelig for statsministeren*. Når det gjelder den første indikatoren om de ulike ministrenes bakgrunn, hevder presidentialiseringstesen at statsministeren vil utnevne personer med begrenset erfaring fra både partiledelse og stortingsposisjoner til de ulike ministervervene. Statsministeren vil i større grad ha muligheten til å kontrollere uerfarne personer framfor politikere med erfaring fra tidligere ministerroller. Ifølge presidentialiseringstesen foretar statsministre et økende antall omrokkinger for å øke egen autonomi og redusere andre

individuers muligheter til å påvirke politikktutforming. Slike omrokkinger er med på å fjerne sterke motstander innad i regjeringen.

Presidentialiseringen får også utslag i en økt tilførsel av ressurser til statsministerens kontor. Forskning viser at det her har vært en økning i finansielle og personlige ressurser. Det har blitt en økt mulighet for strategisk koordinering av kabinettets politikk og en sentralisert kommunikasjon som gir statsministeren større mulighet til å sette agendaer, definere alternativer og oppnå en bedre kontroll over kommunikasjonen fra regjeringen. Regjeringens kollektive makt har blitt redusert på bakgrunn av færre møter, som igjen er med på å vanskeliggjøre kollektive beslutninger. I Norge har man sett en overføring av autoritet fra det politisk-administrative nivået til underliggende direktorater og statlig eide bedrifter som både resulterer i en differensiering og fragmentering. Dette resulterer også i en horisontal koordinering oppover i kabinettet, og øker behovet for en styrking av det politiske sentrum. Selv om Norge ikke er medlem av EU, så fører internasjonaliseringen av politikk gjennom medlemskap i organisasjoner som NATO og FN, til at statsministeren oftere deltar på den internasjonale politiske arena (Kolltveit, 2012b, s. 378).

Konklusjonene fra Kolltveit avkrefter at ministrene som utnevnes i Norge velges på bakgrunn av mangelfull erfaring fra partiledelse og Stortinget. Tvert imot, velges personer med en god del erfaring fra tidligere maktposisjoner. Det kan være positivt for både statsminister og regjering å ha personer med relevant kunnskap og erfaring tilgjengelig for å løse stadig flere og mer komplekse oppgaver. Når det gjelder den andre indikatoren så viser forskningen at det er lite som tyder på at norske statsministre foretar flere omrokkinger blant utvalgte statsråder for å styrke egen maktposisjon. Her ser man også at det er lettere for ettpartiregjeringer å foreta slike omrokkinger, framfor koalisjonsregjeringer. Reduksjonen i antall ettpartiregjeringer kan være en medvirkende årsak til manglende resultater på denne indikatoren. Det eneste punktet hvor man kan se en bekreftelse på de valgte indikatorene i Norge er i forhold til ressurser tilgjengeliggjort for statsministeren. Her ser man en kraftig økning av ressurser tilknyttet statsministerens kontor i form av økt antall sekretærer og politiske rådgivere. På en slik måte fremstår statsministerens kontor som helhet styrket. Det vil igjen medføre en økt styringskapasitet knyttet til landets politiske leder. I tillegg har det i senere tid blitt opprettet en egen koordineringsfunksjon (stabssjef) ved statsministerens kontor. En slik stilling medfører at statsministeren kan bruke mindre tid på koordinering og arbeidsfordeling og dermed får mer tid til andre oppgaver. Det er viktig å merke seg at disse ressursene ikke nødvendigvis kun reflekterer en styrking av statsministerens stilling. Statsministerens kontor benyttes nemlig som

koordineringsfunksjon for flere andre departementer og økte ressurser her er med på å tjene regjeringen som helhet (Kolltveit, 2012b; Statsministerens kontor, 2013).

En av årsakene til at man ikke finner den samme tendensen til sentralisering av europapolitikken i Norge som i EU-statene, er at norske politikere ikke deltar i de politiske beslutningsprosessene i EU. Norge er ikke representert i Rådet eller i det europeiske råd, og av den grunn ikke kan avkreves noen samlet nasjonal posisjon. Det vil igjen medføre et langt svakere behov for nasjonal koordinering enn hva som er tilfellet i de andre EU-statene. Statsministerens kontor i Norge har ikke inntatt noen ledende rolle i europapolitikken. Her ser man at Utenriksdepartementet har beholdt ansvaret for koordinering av EU/EØS-sakene. Derimot finner man den samme tendensen til fragmentering i norsk europaforvaltning som i mange EU-stater. EØS og de andre avtalene med EU påvirker hverdagen for store deler av norsk forvaltning, også på lokalt nivå (NOU 2012: 2, s. 823-825)

Presidentialiseringsbegrepet er altså mindre passende for en norsk kontekst. Det gjør det vanskelig å skulle undersøke fenomenet på lik linje med andre land i Europa. Kolltveits artikkel om «*Maktkonsentrasjon og politisk kontekst*» prøver å undersøke om beslutningsmyndighet har blitt sentrert rundt det som kalles underutvalget. Dette underutvalget består av statsministeren, samt partilederne og finansministeren. Artikkelen konkluderer med at det i Norge dreier seg i om en maktkonsentrasjon i det innerste av den politiske kjernen, framfor en presidentialisering. (Kolltveit, 2012a). Terminologien «presidentialisering» treffer ifølge Kolltveit ikke så godt i Norge. Derfor benytter han i stedet det han kaller en maktkonsentrasjon. Han mener således at dette begrepet kan sidestilles med funn knyttet til presidentialisering i andre land. Dette henger sammen med de sterke kollektivistiske trekkene i Norge og mangel på personlige egenskaper ved statsministerne som medfører en presidentialisering. Med bakgrunn i den politiske kulturen i Norge og i sammenheng med hyppigheten av koalisjonsregjeringer, vil ikke maktkonsentrasjonen bare knyttes til statsministeren, men til en indre krets. Dette får betydning for videre forskning på området. Det vil dermed bli lite interessant å studere en presidentialisering i ordets rette forstand i norske kommuner, ettersom det ikke har forekommet på nasjonalt nivå. Derimot vil oppgaven benytte Kolltveits definisjon av en maktkonsentrasjon i det innerste av den politiske kjernen. I stedet for å forsøke å avdekke en presidentialisering vil oppgaven fokusere på å avdekke om det har forekommet en konsentrasjon av makt til den politiske eliten i norske kommuner. Makt er evnen til å oppnå et ønsket utfall eller fatte en beslutning. Konsentrasjon omhandler at denne evnen har blitt samlet på færre hender (Kolltveit,

2013). For denne oppgavens videre forskning vil fokuset ligge på en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen, framfor en direkte presidentialisering i ordets rette forstand.

2.5 Maktkonsentrasjon i norske kommuner

Konteksten for politisk styring i norske kommuner har endret seg over en tidsperiode. Det har foregått en styrking av den politiske styringen i kommunene. Et tegn på dette er at gjennomgående representasjon har blitt regelen. Det innebærer kort at de som sitter i et underutvalg skal være medlemmer av kommunestyret, i alle fall at politikere i kommunestyret skal være medlem av minst ett underutvalg eller komité. Flere politikere blir betalt for sitt politiske verv, noe som reflekterer over den såkalte profesjonaliseringen av politikerrollen. Antall politikere i kommunestyrene har minket. Det er ifølge Jacobsen (2009) et tegn på en politisk konsentrasjon og sterkere vekt på beslutningseffektivitet. I tillegg har det foregått en styringsmessig sentralisering til politisk og administrativ toppledelse (Østerud, 2003 s. 107). Denne sentraliseringen kan i stor grad forklares ut fra innføringen av Kommuneloven fra 1992 som gjorde ordføreren til det formelle bindeleddet mellom politikk og administrasjon. Denne loven har gjort ordføreren til en viktigere del av politikkkutforming i norske kommuner. På bakgrunn av disse momentene er det grunn til å tro at det kan ha forekommet en konsentrasjon av makt i norske kommuner.

Presidentialiseringstenen er utelukkende basert på forskning utført på et nasjonalt politisk nivå. Dette har sammenheng med at det kun er på dette nivået at man finner en regjering, samt en regjeringssjef. Som tidligere nevnt har Poguntke & Webb utformet en figur som viser de underliggende strukturelle årsakene til at presidentialisering forekommer. Det er internasjonalisering av politikken, vekst og kompleksitet i staten, strukturell endring av massekommunikasjon og utviskingen av sosiale skillelinjer i samfunnet. Disse årsakene er generelle trender som også har betydning for det lokale nivået.

Det kommunale nivået blir stadig viktigere både i forbindelse med EU og norsk EØS-medlemskap. Man anser generelt europeisk integrasjon for å ha bidratt til å styrke det regionale nivået i Europa. Kommunene har en viktig rolle ved at de i betydelig grad er ansvarlig for å sette EUs sekundære lov- og regelverk ut i livet. I tillegg må de følge dette lovverket på en måte som er lik med praksisen i andre land i EØS-området. Kommunene er derfor i søkelyset til Det Europeiske Frihandelsforbund overvåkingsorgan (EFTA). Dette har medført til at kommunene har fått et nytt, stort ansvarsområde som tidligere ikke tilhørte den kommunale forvaltningen. Kommunesektoren påvirkes på lik linje som staten av trender, utviklingstrekk og arbeidsformer som indirekte er et resultat av samarbeidet innen EØS og EU. Dette gjelder både rollen som

arbeidsgiver, myndighetsutøver og tjenesteleverandør (NOU 2012: 2, s. 148). Det er ikke lenger slik at det kun er staten som har kontakt med andre land og internasjonale organisasjoner. Ifølge den samme utredningen (2012) skyldes styrkingen av det regionale og lokale nivået ulike forhold. Blant disse er Regionkomiteen og EUs regionale støttefond av stor betydning. I tillegg har nesten alle større regioner i dag egne EU-kontorer i Brussel som ivaretar deres interesser, driver lobbyvirksomhet mot EU-institusjonene og medlemsstatene og som gir informasjon tilbake til de som er regionalt ansvarlige hjemme. På en slik måte kan kontorene drive en aktiv europapolitikk uavhengig av nasjonale myndigheter. På den måten blir regional og til dels kommunal politikk viktigere i forhold til hva som tidligere var tilfellet. Kommuner må i større grad ta hensyn til EUs direktiver og andre regioner når det gjelder utførelse av egen kommunal politikk. Det finnes altså grunn til å tro at det også på lokalt nivå forekommer en større grad av internasjonalisering av politikken.

Det skjer konstant ulike endringer i hva som defineres som kommunenes ansvarsområder. Kommunene får tilført flere oppgaver, de opplever økt ansvar og friere økonomiske og organisatoriske rammebetingelser. Samtidig er det direkte båndet mellom stat og kommune blitt brutt og styringen har inntatt en mer indirekte form. Det har blitt et økt omfang av øremerkede tilskudd og krav fra staten angående utarbeidelse av handlingsplaner. Det lokale handlingsrommet har minket ytterligere i form av ulike standardiseringer (minstestandard) på en del tjenesteområder. Andre faktorer av betydning for kommunenes oppgaveutførelse er forskjellige typer resultatkontroll (KOSTRA) og en økt rettighetslovgivning (Jacobsen, 2009, s. 182). Totalt sett har kommunene fått flere og vanskeligere oppgaver som må utføres med hensyn til ulike krav og retningslinjer. Denne oppgaveoverførselen tar også hensyn til at pengene skal følge oppgaven. Det medfører videre at kommunen får større ressurser å forvalte, samt flere oppgaver å utføre. Dette gjør den kommunale politikken mer betydningsfull og av større interesse for innbyggerne og brukerne av disse tjenestene. Kommunen står altså overfor en vekst i oppgaver som må utføres og en økende kompleksitet omkring disse (St.meld. nr. 17, 2004-2005, s. 78).

Når det gjelder de to siste strukturelle årsakene; strukturell endring i massekommunikasjon og utvisking av sosiale skillelinjer i samfunnet vil disse være gjeldende på både nasjonalt og lokalt nivå. Politikere står overfor de samme endringene i massekommunikasjon uavhengig av hvilket politisk nivå de opererer på. En utvisking av sosiale skillelinjer påvirker velgernes verdier og partitilhørighet og vil dermed også påvirke lokalpolitikken. Siden de strukturelle vilkårene til

Poguntke & Webb er til stede også på lokalt nivå, er det grunn til å tro at det også på dette nivået kan ha forekommet en form for presidentialisering, herunder forstått som maktkonsentrasjon.

2.6 utfordringer ved å ta utgangspunkt i det kommunale nivået

Utfordringene ved å skulle undersøke en konsentrasjon av makt på lokalt nivå, ligger i at dette nivået på mange måter skiller seg fra det nasjonale. Presidentialisering omhandler som tidligere nevnt en prosess hvor den politiske ledelsen i en parlamentarisk stat, statsministeren, opplever en maktkonsentrasjon på bekostning av både parti og regjering (Poguntke & Webb, 2005). Faktum at det ikke eksisterer et kommunalt utøvende nivå på lik linje med landets regjering, noe som medfører at maktkonsentrasjon basert i nasjonale indikatorer ikke vil kunne benyttes på kommunalt nivå. Kommunens politiske ledere har forholdsvis begrenset politisk myndighet sammenlignet med nasjonalt nivå. Dette skyldes blant annet de valgte representantene i kommunestyret, partiet de er medlem av, kommunens administrasjon, i tillegg til nasjonale styringsmakter. Alle disse aktørene vanskeliggjør kommunale politiske ledere å opptre som «presidenter» (Saxi, 2011 s. 277-278).

Det finnes en god del strukturelle forskjeller mellom kommunalt og nasjonalt styringsnivå. Det øverste politiske organet i en kommune er kommunestyret. Dette er et kollegialt organ, hvor beslutninger fattes i plenum gjennom flertallsavgjørelser. På nasjonalt nivå blir representanter valgt inn til å sitte i Stortinget. Partiene som får flertall i Stortinget danner et utøvende organ, en regjering. For at regjeringen skal få gjennomslag for politiske vedtak er de avhengig av et flertall på Stortinget. På kommunalt nivå dannes ikke slike regjeringer. I stedet går partier ofte sammen og danner stabile samarbeid under valgperioden. Dette kollegiale prinsippet gjør at representanter og partier må komme fram til ulike kompromisser. En slik struktur vil være konsensusorientert. Ulike grupperinger må søke støtte fra sak til sak og det finnes ingen formelle trusler (eks. kabinettspørsmål) som på nasjonalt nivå. Konsekvensen av fraværet av disse maktmidlene vil være at man ved uenighet uansett er tvunget til å komme fram til en omforent løsning. Dette medfører igjen en mindre konfliktpreget politikk og gjennomslag for synspunkter må baseres i gode argumenter (Jacobsen, 2009, s. 97-101).

Ordføreren er den formelle lederen av kommunestyret og formannskapet. Denne rollen betyr at vedkommende utad skal være kommunens rettslige representant og dermed ha ansvar for å undertegne alle bindende avtaler. Ordføreren har også makt innad i kommunestyret til å benytte seg av en dobbeltstemme i saker med stemmelikhet. I enkelte saker kan kommunestyret velge å delegerer beslutningsmyndighet direkte til ordføreren (Jacobsen, 2009, s. 98). Selv om ordføreren har en viktig rolle i norske kommuner, er det tydelig at stillingen er av mye mer

begrenset karakter enn hva den politiske lederen på nasjonalt nivå er. Det vil ikke på samme måte være mulig for ordfører å velge medlemmer til kommunestyret på samme måte som statsministeren utnevner personer til ulike ministerverv i regjeringen. Denne kollegiale formen gjør at den politiske ledelsen blir mindre sentral og det vil igjen vanskeliggjøre at det kan foreligge en presidentialisering eller en konsentrasjon av makt.

Det er lite trolig at norske ordførere vil kunne tilegne seg nok makt til å oppføre seg som presidenter og det vil herunder svekke muligheten for at det skal ha forekommet en presidentialisering. Likevel er det grunn til å tro at den politiske ledelsen i norske kommuner på lik linje med nasjonalt nivå har opplevd en økning i tilgjengelige ressurser og dermed også en medfølgende økning i makt. Dersom dette har forekommet er det trolig at man vil finne bekreftelse på en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen. Tradisjonelt sett har ordføreren vært sett på som en «fremste blant likemenn», en innehaver av et frivillig kommunalt verv med relativt begrenset makt og ressurser (Jacobsen, 2009, s. 98). Dette har endret seg til at selve ordførerstillingen i større grad har blitt profesjonalisert og blitt endret til en fulltidsstilling. Ved at ordførerstillingen har blitt mer betydningsfull, har det skapt større muligheter for ordføreren til å ta en større del av kommunens politikkutforming. Det interessante aspektet i henhold til kommunalt nivå, vil være om det har foregått en endring som har medført en konsentrasjon av makt knyttet til den politiske ledelsen. Som igjen kan forstås som en trend hvor ordførere framstår i større grad som «kommunale presidenter».

2.7 Hvordan måle en maktkonsentrasjon i norske kommuner?

2.7.1 Hvordan er presidentialisering målt i andre europeiske land?

I Poguntke og Webb blir ulike casestudier benyttet for å eksemplifisere og nyansere forekomsten av presidentialisering i ulike land. I alle landene benyttes de tre fasene til Poguntke og Webb som ramme. I noen land vektlegges noen faser mer enn andre ut fra hvilke funn de har. Innenfor hver av disse fasene har de ulike forskerne valgt å fokusere på ulike momenter. Likevel er det en del indikatorer som går igjen. I den utøvende fasen fokuseres det i stor grad på ressurser tilgjengelig for den politiske ledelsen. Det relevante blir da om det har forekommet en økning innenfor det som tilhører den politiske lederens stab, i form av antall rådgivere og andre administrative eller politiske ansatte. Det vektlegges også hvor stor makt statsministeren har på bekostning av det utøvende nivået som helhet. Om vedkommende kan ansette og avskjedige ministre, og muligheten til å foreta omrokkeringer blant regjeringen. Det ses også på om regjeringen grunnet EU-medlemskap har fått større mulighet til politikkutforming framfor den lovgivende forsamlingen. Under valgfasen vektlegges det om valgkampanjer bærer

preg av å ha blitt mer personfokuserte. Dette vurderes ut fra om den politiske lederen i større grad enn partiet framheves i media. Vedrørende partifasen velger de fleste å se på hvordan partiet er organisert og hvor mye makt som ligger hos toppledelsen. I tillegg studeres det om det har blitt flere ressurser tilgjengelig for partiledelsen som medfører i en større styringskapasitet for partiets ledelse.

Presidentialisering kan måles i henholdsvis den utøvende fasen, partifasen eller valgfasen (Poguntke & Webb, 2005). For denne oppgavens vedrørende, vil det være den utøvende fasen som er interessant å forske på. Dette baseres i forskning fra Kolltveit (2012b). Det er i denne fasen Kolltveit finner en bekreftelse på en konsentrasjon av makt på nasjonalt nivå. Indikatoren som benyttes hos Kolltveit er «ressurser tilgjengelig for statsministeren». Det vil selvfølgelig være ulikheter knyttet til ressurser for den politiske ledelsen i norske kommuner sammenlignet med en statsminister. Relevante operasjonaliseringer vil være knyttet til økonomiske og administrative ressurser tilgjengelig for kommunens politiske ledelse samt hvordan lederverv blir fordelt. I tillegg vil det være interessant å studere hvordan de politiske lederstillingene har endret betydning. Dette vil selvfølgelig henge sammen med økte ressurser tilknyttet en slik stilling.

2.7.2 Presidentialisering i Oslo kommune og Nordland fylkeskommune

Det er foretatt en undersøkelse omkring forekomsten av presidentialisering på lokalt og regionalt nivå i Norge (Saxi, 2011, s. 277-298). I dette tilfellet ble Oslo kommune og Nordland fylkeskommune benyttet som case. Disse casene skiller seg ut på det faktum at de begge er innrettet etter en parlamentarisk styringsmodell. Denne modellen skiller seg fra den klassiske formannskapsmodellen og medfører at formannskapet blir nedlagt. I stedet overføres denne myndigheten til en kommune- eller fylkesregjering kalt kommunerådet/byrådet. Byrådet er et politisk organ som består av den eller de politiske grupperingene som kan danne en styringsdyktig gruppe. Denne modellen medfører dermed et klarere skille mellom partiene som sitter i byrådet og opposisjonen (Jacobsen, 2009, s. 121). Ved å ta utgangspunkt i to case som begge har en parlamentarisk styringsform er det mulig å benytte indikatorene til Poguntke & Webb (2005) som er basert i de tre fasene av presidentialisering. Saxi benytter åtte indikatorer for å undersøke fenomenet. Tre av disse har opphav i den *utøvende fasen*, og omhandler formelle endringer som har medført en økt makt hos byrådslederen, samt økning i lederens ressurser og antall mistillitsforslag. Det er også benyttet tre indikatorer knyttet til *partifasen*. Her er fokuset om lederen har fått økt makt på bekostning av partiet som helhet. I tillegg tar de for seg hvor lenge vedkommende har sittet med makt og om lederen selv velger å fratruke

lederposisjon. De to siste indikatorene tar utgangspunkt i *valgfasen* og baserer seg i grad av personfokusering ved valgkampanjer og antall medieoppslag omkring lederen. Konklusjonen som blir tatt fra forskningen er at det til dels i Oslo kan bekreftes en økt maktkonsentrasjon hos kommunens politiske ledelse. I Nordland derimot finnes det ikke bekræftelse på noen av de valgte indikatorene. Dette tyder på at den parlamentariske modellen her er av en mer kollektivistisk type, mens styringsformen i Oslo viser noe flere likhetstrekk med det nasjonale nivå (Poguntke & Webb, 2005; Saxi, 2011 s. 278-298).

Siden denne masteroppgaven skal ta utgangspunkt i kommuner organisert etter en formannskapsmodell, vil en del av indikatorene benyttet av Saxi ikke være relevant. Dette gjelder hovedsakelig de indikatorene som tar utgangspunkt i at det finnes en «regjering» og dermed også en opposisjon å måle maktkonsentrasjonen opp mot. Kommuner med en formannskapsmodell vil ha en mer kollegial styringsform og det vil dermed ikke være mulig å måle maktkonsentrasjon opp mot en «regjering». Fokuset i denne oppgaven må dermed ligge på det som Poguntke og Webb omtaler som den «utøvende fasen», og som Kolltveit operasjonaliserer til «ressurser tilgjengelig for den politiske ledelsen».

2.7.3 Maktkonsentrasjon på to ulike nivåer

Når forskere diskuterer en maktkonsentrasjon er dette ofte i samsvar med presidentialiseringen som Poguntke og Webb presenterer. Her dreier det seg om en konsentrasjon av makt direkte til den politiske lederen. Denne formen vil diskuteres grundigere og operasjonaliseres i neste underkapittel. Selv om forskningen rundt maktkonsentrasjon ikke differensierer omkring fenomenet (Kolltveit, 2012a, 2012b), så skiller Kolltveit implisitt mellom en forekomst av maktkonsentrasjon på to ulike nivåer. Den ene formen er knyttet til person/posisjon, mens den andre er av en mer organisatorisk art. Den siste formen undersøker Kolltveit gjennom utviklingen i og den økte bruken av regjeringens underutvalg. Denne endringen medfører en begrensning av deltakelsesmulighetene for mange politikere i det politiske system. Denne formen forklarer hvordan det politiske systemet har blitt mer konsentrert. Den dreier seg i korte trekk om en organisatorisk sentralisering. En sentralisering dreier seg om en konsentrasjon av organisasjonens viktigste funksjoner. Organisasjonen vi måler endringen opp mot er det politiske system i Norge. Dette systemet er innrettet på en slik måte at det skal spre makten blant flere folkevalgte og sørge for at ulike interesser blir representert og ikke bare majoriteten. Dersom det har forekommet en maktkonsentrasjon på dette nivået vil makten bli samlet hos færre individer fordi systemet de opererer i har blitt mer konsentrert. Således vil det politiske systemet bli mer homogent ved at det er færre personer som er inkludert. Et slikt konsentrert

politisk system i norske kommuner vil komme til uttrykk blant annet gjennom færre politikere og færre politiske utvalg. Dersom vi får en bekreftelse for disse indikatorene kan det sies å ha forekommet en organisatorisk maktkonsentrasjon, altså en sentralisering av politisk makt.

Det politiske system og organisatorisk sentralisering henger i stor grad sammen med det økonomiske spillerommet. Desto mer penger som er tilgjengelig for politikerne, desto friere spillerom og mer makt vil de inneha. Altså påvirkes vilkårene for å drive politikk på lokalt nivå i stor grad av hvor mye økonomiske ressurser de har tilgjengelig. Det er fordi budsjettposten utgifter til politisk styring gjelder godtgjørelser til folkevalgte, utgifter til møteavvikling, partistøtte og lignende. Det betyr at disse midlene tjener hele det politiske systemet og ikke kun en ledelse. For å måle den organisatoriske maktkonsentrasjonen benyttes det tre indikatorer:

- Antall politiske representanter i kommunestyret
- Antall politiske utvalg
- Hvor mye økonomiske midler som benyttes til politisk styring

2.7.4 Hvordan maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen måles i oppgaven

I dette delkapittelet vil det gis et innblikk i hvordan den andre formen for maktkonsentrasjon måles i oppgaven. Denne måten å tenke på er lik den klassiske måten å tenke omkring presidentialisering.

Politisk kapasitet er et interessant aspekt i forhold til en maktkonsentrasjon. Det er trolig å forvente at desto større politisk kapasitet den politiske ledelsen har tilgjengelig, desto mer makt vil de kunne utøve. Politisk kapasitet vil i denne oppgaven måles gjennom to indikatorer, henholdsvis stillingsprosent og om det er ansatt en politisk rådgiver. Et interessant moment i forhold til den politiske ledelsens relative maktutøvelse, henger sammen med selve stillingsprosenten personene innehar. Desto større stillingsprosent som er knyttet til en stilling, desto større betydning er det å forstå at denne stillingen har. I sammenheng med teorien til Poguntke og Webb (2005) har den politiske ledelsen fått flere og vanskeligere oppgaver å utføre. Jo flere oppgaver som er knyttet til en stilling, desto mer tid og ressurser må vedkommende ha for å kunne løse oppgavene. Dersom både ordfører og varaordfører besitter en hundre prosent frikjøpt stilling, er det trolig å tenke seg at personene har mer tid til sitt politiske verv og dermed også mer mulighet til å få gjennomslag for ønsket politikk. Ved at oppgaveløsingen blir mer kompleks, skapes det et behov for å profesjonalisere politikken og det blir nødvendig at den politiske ledelsen besitter fulltidsstillinger. Dette er trolig en trend

som man kan forvente å finne utslag for over hele landet. Nemlig at det i større grad enn tidligere er vanlig å finne både ordfører og varaordfører i større stillingsprosenter. Dersom det finnes grunnlag for en slik trend, vil det være en klar styrking av den politiske ledelsen og større mulighet for en maktkonsentrasjon.

Hvor mye makt som tilligger en stilling avhenger av hvor mye ressurser som er tilgjengelig for nettopp denne stillingen. Både Kolltveit (Kolltveit, 2012b) og Saxi (Saxi, 2011, s. 277-300) benytter en indikator som omhandler den politiske ledelsens ressurser og administrativt personell. Den samme indikatoren blir brukt i Poguntke og Webb (2005), ved henholdsvis casene; Storbritannia, Italia, Belgia, Nederland, Frankrike, Portugal, Israel, Danmark og Sverige. Denne indikatoren vil være mulig å benytte ved undersøkelser knyttet til det kommunale nivået. Selv i kommuner med en formannskapsmodell vil ordføreren og den politiske ledelsen ha muligheten til å ansette politiske rådgivere. En politisk rådgiver er valgt av den politiske ledelsen for å skulle bistå ordfører og eventuelt varaordfører. Ved at det ansattes en person i en slik stilling vil det muliggjøre en større handlingskapasitet for ordføreren. I tillegg er denne personen til stede i både kommunestyre og formannskap.

Til slutt vil det være interessant å se hvordan de viktige ledervervene i kommunen blir fordelt. Dersom disse i stor grad gis til personer tilhørende samme parti som ordfører eller varaordfører vil det være et tegn på økt styringskapasitet. Det vil da være likhetstrekk til hvordan presidentialisering har blitt operasjonalisert på nasjonalt nivå; nemlig med utnevning av ministerverv. Ordføreren har ikke samme mulighet som en statsminister til å ansette og si opp ministre, men dette kan til en viss grad måles i forhold til fordeling av lederverv i kommunale utvalg. Dersom den politiske ledelsen ønsker å få gjennomslag for politikk vil det være av stor betydning at de som er leder av utvalgene, støtter opp om deres forslag. Den muligheten er mye større dersom disse er representanter fra samme parti som den politiske ledelsen. Denne indikatoren har også vært problematisert i media. I Fædrelandsvennen i Kristiansand var det den 20. januar et oppslag omkring fordeling av ledervervene i kommunens utvalg. Saken omhandlet at opposisjonen i media framsto som både stilltiende og tam til vedtak fattet av partiene i posisjon. Som begrunnelse for dette oppga leder for opposisjonen, Mette Gundersen, at dette var en konsekvens av at ledervervene i de kommunale utvalgene var besatt av politikerne fra posisjonspartiene. (Sandberg, 2014). Dette styrker også opp om relevansen av denne indikatoren, og hvordan den kan brukes til å styrke opp omkring ordfører og varaordførers makt.

De indikatorene jeg skal benytte i min oppgave for å belyse om det har forekommet en konsentrasjon av makt hos den politiske ledelsen i norske kommuner er:

- Hva slags stillingsprosent ordfører og varaordfører besitter og hvordan denne har endret seg over tid
- Antall politiske rådgivere tilknyttet ordførerstillingen
- Hva slags partibakgrunn ledere av kommunale utvalg har. Dette knyttes opp mot partibakgrunnen til både ordfører og varaordfører.

2.8 Presidentialisering eller økt partipolitisk konsentrasjon?

Presidentialisering problematiseres for å være et vidt begrep som kan måles på ulike måter (Kolltveit, 2012b s. 387-388). Det medfører at forskning fra ulike land gjerne benytter seg av og vektlegger ulike indikatorer for å måle samme fenomen. Det gir samtidig grunn til å forvente at det kan eksistere flere forklaringer til hvorfor fenomenet forekommer. Blant annet vil momenter som antall partier i regjering og deres styrke i et parlament være av betydning. En relevant forklaringsfaktor er om regjeringen utgår fra et flertall eller mindretall i parlamentet. Dette momentet henger nært sammen med den politiske konteksten som Poguntke og Webb presenterer i sin modell (2005 s. 16), knyttet til om en stat har et konsensus- eller majoritetssystem. Dersom en stat har et konsensusssystem vil det i større grad forekomme koalisjons- og mindretallsregjeringer ettersom valgordningen med forholdstallsvalg i flermannskretser medfører en større representasjon av små partiene. En slik ordning hindrer ofte at et parti alene får nok stemmer til å utgjøre regjering. En slik situasjon skaper regjeringer uten et klart flertall i parlamentet. Det gjør det igjen vanskelig for denne regjeringen å tilegne seg nok makt og autonomi til at en presidentialisering kan forekomme. Funnene til Kolltveit viser at en større forekomst av både utnevning av ministre med begrenset erfaring til ministerverv og endringer innad i ministerverv i perioder med ettpartiregjeringer. Dermed argumenteres det også for at fravær av ettpartiregjeringer i Norge i senere tid, reduserer muligheten for forekomsten av en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen. Dersom regjeringen har mindretall i Stortinget kan det tenkes at både regjering og derav statsminister har mindre innflytelse over politikken som utøves og dermed mindre mulighet for å konsentrere makt. I tillegg vil en koalisjonsregjering medføre at statsministeren i større grad må fordele ministervervene rettferdig blant de ulike partiene. Således er vedkommende mindre fleksibel i utnevningen og omrokkeringer. Det medfører et logisk resonnement om at styrkeforholdet mellom partiene i Stortinget begrenser eller muliggjør forekomsten av en maktkonsentrasjon (Kolltveit, 2012b s. 379, 388).

Det samme kan sies om norske kommuner og konsentrasjon av makt. Her er det styrkeforholdet i kommunestyret som er det avgjørende. Det er lettere for ledelsen å foreta beslutninger om å styrke egen makt, dersom de har støtte fra velgermassen i form av stor valgoppslutning. Et avgjørende moment er om det største partiet og den politiske ledelsen utgår fra et kommunestyre hvor de besitter flertall. Det går direkte på hvor stor konsentrasjon det største partiet har. Dersom det største partiet har stor oppslutning og flere politiske representanter i kommunestyret vil lederen for dette partiet ha støtte fra et flertall, noe som kan bety en større gjennomslagskraft for ønsket politikk. Politisk konsentrasjon er et interessant moment å ta i betraktning, fordi den godt på vei kan forklare grad av beslutningsmyndighet som er konsentrert rundt ett parti og da gjerne en type meninger. På nasjonalt nivå har vi sett en tendens til økende politisk pluralisme, som har resultert i et jevnere styrkeforhold mellom partiene. Blant annet har Arbeiderpartiets dominerende posisjon blitt dramatisk svekket. Dersom denne konsekvensen er til stede på lokalt nivå vil det resultere i en større grad av fragmentering og heterogenitet blant representantene i kommunestyret nå enn før (Jacobsen, 2002; NOU 2005: 18).

Når man studerer politisk konsentrasjon så finnes det to måter å se dette på. Den ene er en konsentrasjon rundt færre politiske representanter og færre politiske utvalg. Det reflekterer at kommunalpolitikken er blitt mer konsentrert. Det er dette som måles under den organisatoriske formen for maktkonsentrasjon. Den andre formen er en konsentrasjon på partipolitisk nivå. Dette dreier seg om antall representanter som finnes i den styrende koalisjonen. Dette betegnes i oppgaven som partipolitisk konsentrasjon. Som tidligere nevnt har konteksten for politisk styring i norske kommuner endret seg over en tidsperiode. Dette reflekteres i form av mer gjennomgående representasjon i kommunestyrene, flere lønnede politikere og færre politikere i kommunestyrene. Det er ifølge Jacobsen (2009) et tegn på en politisk konsentrasjon og en sterkere vekt på beslutningseffektivitet. Færre politikere betyr færre ulike meninger å ta hensyn til for den styrende koalisjonen og en større mulighet for den politiske ledelsen å få flere av sine representanter inn i kommunestyret. Disse endringene har gitt en grunn til å forvente en økt partipolitisk konsentrasjon.

Dersom oppgaven finner at maktkonsentrasjon har funnet sted, er det interessant å kontrollere for om det kan ha vært grunnet en sterkere partipolitisk konsentrasjon. Begrunnelsen ovenfor viser at mulighet for å tilegne seg makt og foreta ønskede beslutninger kan avhenge av den politiske konsentrasjonen det ledende partiet har i kommunestyret. Dersom partiet besitter en stor del av plassene i kommunestyret, vil de kunne ha den nødvendige styrken for å få gjennomslag i ønskede saker. På bakgrunn av dette er det naturlig å forvente at politisk

konsentrasjon kan være en relevant forklaringsfaktor for forekomsten/fraværet av en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen. Når oppgaven ønsker å undersøke maktkonsentrasjon til en politisk ledelse som ligner en presidentialisering, blir det da nødvendig å kontrollere om denne endringen skyldes en partipolitisk konsentrasjon. Funn fra Kolltveit (2012b) støtter opp om denne forventningen. Innen denne forklaringen ses maktkonsentrasjon som en naturlig konsekvens av befolkningens politiske preferanser. Hvor økt homogenitet i velgermassen har ført til et økt styrkeforhold til det ledende partiet i kommunestyret. Dersom det forekommer større grad av politisk konsentrasjon i norske kommuner, vil det medføre en mer konsentrert beslutningsmyndighet og dermed økt mulighet for konsentrasjon av makt. Dette skal oppgaven kontrollere for ved å se på oppslutningen om de enkelte partiene. Dersom denne oppslutningen over tid har økt, er det trolig at det i stor grad forklarer endringer innen grad av maktkonsentrasjon. Politisk konsentrasjon blir således en kontrollvariabel for å utelukke at den maktkonsentrasjon som eventuelt har forekommet, kun skyldes en mer homogen partipolitisk oppfatning i befolkningen, og dermed ikke en presidentialisering.

Denne kontrollvariabelen kan også benyttes til å se forskjeller mellom ulike kommuner. Dette er interessant å undersøke av den grunn at norske kommuner kan variere i forhold til stemmegivning/oppslutning rundt partiene. Noen kommuner har en mer konsentrert oppslutning, mens andre er mer fragmenterte. Det betyr at den partipolitiske konsentrasjonen vil variere mellom ulike enheter som undersøkes. I ulike kommuner vil være mulig å avdekke ulike nivåer av maktkonsentrasjon. Det kan forklare hvorfor vi i noen kommuner ser større tendenser til forekomsten av en maktkonsentrasjon, mens det i andre kommuner vil være mer fraværende. På bakgrunn av dette vil en del av analysen undersøke om økning i partipolitisk konsentrasjon øker forekomsten av maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen.

2.9 Kan maktkonsentrasjon variere mellom kommuner?

Poguntke og Webb diskuterer muligheten for at presidentialisering kan variere mellom ulike land. En viktig faktor som brukes til å forklare dette er knyttet til hva slags styresystem staten har. Dette er basert i differensieringen til Lijphart (1999) mellom majoritetsdemokrati og konsensusdemokrati. Dersom en stat har et majoritetsdemokrati vil det kunne medføre en større grad av autonomi for den politiske ledelsen ettersom disse besitter et klart flertall. Det medfører at behov for å oppnå støtte fra parlamentet fra sak til sak forsvinner. Slik er ikke situasjonen for den politiske ledelsen i et konsensusdemokrati, hvor den utøvende makt automatisk har større begrensninger i forhold til støtte fra parlamentet. Likevel er det mulig for den politiske lederen å skaffe seg både mer autonomi og derav makt. I tillegg differensieres det mellom forekomsten

av presidentialisering grunnet personligheten til lederen selv. Det kommer klart frem at noen ledere mer sannsynlig vil bli fremstilt som presidenter grunnet personlige trekk. Selv om forfatteren generelt argumenterer for at presidentialisering kan ses på som en generell trend som oppstår på tvers av ulike land, er det på bakgrunn av disse to faktorene grunn til å forvente at presidentialisering varierer mellom ulike enheter (Poguntke & Webb, 2005).

Oppgaven har et hovedfokus å avdekke og kartlegge en eventuell maktkonsentrasjon i norske kommuner. Den tar sikte på å innhente data fra 423 enheter. Med et så stort antall enheter, er det trolig å forvente at det vil kunne forekomme ulik grad av maktkonsentrasjon fra en enhet til en annen. For et komplekst fenomen som maktkonsentrasjon, er det rimelig å tenke seg at det ikke kun vil eksistere en forklaring. I litteraturdelen ble det grunnlagt for hvordan presidentialisering avhenger av fire momenter. Ifølge figuren til Poguntke og Webb (2005 s. 16) er det de tre første forklaringer som direkte påvirker den utøvende fasen. Ettersom oppgaven tar utgangspunkt i den utøvende fasen, vil disse tre forklaringene kunne benyttes til å forklare hvorfor norske kommuner kan oppleve maktkonsentrasjon. Disse forklaringene er: internasjonalisering av politikk, vekst og økt kompleksitet knyttet til oppgaveløsning og endring i massekommunikasjon (Poguntke & Webb, 2005). Videre skal jeg argumentere for at disse forklaringene kan variere mellom ulike enheter som analyseres, og direkte kan knyttes til et størrelsesaspekt.

Innenfor momentet om internasjonalisering av politikk kan det argumenteres for at norske kommuner og regioner i større grad må ta hensyn til EUs direktiver og andre regioner når det gjelder utførelse av egen kommunal politikk (NOU 2012: 2, s. 148). På dette punktet spiller et størrelsesaspekt klart inn. Det er nemlig mer trolig at det vil være i de store kommunene at den politiske og administrative ledelsen har mest kontakt med internasjonale aktører. Det er i de store regionhovedstedene at det er opprettet regionale europakontorer, nemlig for å bedre landsdelens representasjon i Europa. I tillegg vil det ofte være i de største byene at de store internasjonale bedriftene har etablert seg. Noe som igjen vil medvirke til et mer internasjonalt fokus for bedriftene og kommunen de befinner seg i. EU/EØS-retten stiller krav til offentlige anskaffelser. Her er reglene at alle anskaffelser over en viss terskelverdi skal lysnes ut til anbud og tildeles etter nærmere bestemte kriterier. Dersom det gjelder en veldig stor anskaffelse er reglene slik at anskaffelsen også må ut på anbud på internasjonale markedet (NOU 2012: 2, s. 363). Det er å forvente at det vil være større og mer omfattende oppgaver å utføre i store og folkerike kommuner. Dette er på bakgrunn av kommunen har flere innbyggere, større kollektivtrafikk, samt større behov i forhold til infrastruktur og lignende. Dermed har disse

kommunene større anskaffelser som på bakgrunn av gjeldende regler må ut på anbud. På den måten får EU-regler størst betydning for de største kommunene. Alt dette vil sørge for at store kommuner i større grad påvirkes av det internasjonale nivået. Denne kontakten medfører et behov for å sentralisere beslutningsmyndighet hos kommunens politiske ledelse. Dersom det er sentralisert mer beslutningsmyndighet er det trolig å forvente at det også i større grad er konsentrert mer makt hos ledelsen. Det medfører da at det i store kommuner er mer sannsynlig å forekomme en maktkonsentrasjon.

Kommunene har fått stadig flere og mer komplekse oppgaver. De utfører en stor andel forvaltningsoppgaver og utviklingsoppgaver. Store kommuner er også pålagt oppgaver knyttet til intern administrasjon. Det gjelder ulike former for planlegging, personalforvaltning og personalutvikling, økonomistyring og organisasjonsutvikling (Jacobsen, 2009 s. 50-51). Det er også nærliggende å tenke at desto flere innbyggere kommunen har, desto mer komplekse vil oppgavene for kommunene være å utføre. Dette skyldes at det vil være flere personer involvert i beslutningstakingen, flere involverte interessegrupper og mer komplekse bosettingsmønstre å ta hensyn til. Dette skaper et behov for å delegerer oppgaveløsningen. All delegering medfører et styrket behov for kontrollering av ressursbruk og resultater i ettertid (Jacobsen, 2009 s. 80-82). Økning i størrelse medfører en organisasjon som i større grad er preget av spesialisering, strukturell differensiering og desentralisering (Donaldson, 2001 s. 29). I norske kommunene har man de siste ti årene sett en tendens til stadig økende delegasjon av oppgaver og ansvar, både fra politisk nivå til administrasjonssjefen, og fra administrasjonssjefen og nedover i organisasjonen. Dette har resultert i en organisasjonsform betegnet som «tonivåmodellen». Dermed kommer det også et medfølgende behov om å sentralisere koordineringen av oppgaveløsningen oppover i den politiske ledelsen. For å kontrollere den store organisasjonen med desentraliserte beslutningsnivåer er det et større behov for å sentralisere mer beslutningsmyndighet hos den politiske ledelsen i store kommuner enn hva det er i små kommuner. Det medfører at det i større grad vil forekomme en maktkonsentrasjon i store kommuner enn i små kommuner.

Når man diskuterer massemedienes effekt på lokalpolitikk, viser forskning (Jacobsen, 2007) at politikerne selv mener at lokale medier har liten innflytelse på hva som settes på den politiske dagsorden, og på politiske beslutninger. Det henger nært sammen med at de fleste lokale medier opptrer som formidlere av hva som skjer og ikke som et organ hvor den politiske dagsorden settes. Å sette dagsorden krever selvstendig, oppsøkende og undersøkende arbeid, noe de færreste mindre medier har ressurser til. Altså vil det være de største lokale mediene som har

en effekt på politiske beslutninger i kommunene. Det viser seg også at det er i de store kommunene at de tunge regionale mediene er lokalisert. Her oppleves mediepresset i mye større grad. Det er i de største kommunene at vi finner de største regionale avisene samt regionskontorer til de store TV-kanalene NRK og TV2. I tillegg er det mer sannsynlig å finne lokale TV- og radiostasjoner. Det medfører at det er i de største kommunene man vil oppleve mest mediepress, samt hvor mediene har størst innflytelse over politikken i kommunen (Jacobsen, 2009 s. 145-148). Altså vil forklaringsfaktoren «endringer i massemedia» være klart avhengig av et størrelsesmoment.

Forklaringene presentert av Poguntke og Webb (2005 s. 16) er både vanskelige å måle hver for seg og forekommer gjerne samtidig og overlappende. I tillegg forekommer de i ulikt omfang og over ulike tidsperioder. Det gjør det vanskelig å måle den direkte effekten av hver enkelt forklaring. Ovenfor har jeg vist at både internasjonalisering av politikk, vekst og økt kompleksitet i oppgaveløsning og endringer innen massemediene alle er forklaringer som avhenger av kommunestørrelse. Det gir en mulighet for å måle de ulike forklaringenes effekt gjennom å benytte kommunestørrelse som en Proxy (stedfortredende variabel). Det betyr at størrelse blir en indikator som benyttes i analysen på vegne av de tre forklaringene. Dersom kommunestørrelse viser seg å ha en effekt, kan det tenkes at forklaringene til Poguntke og Webb forklarer en eventuell maktkonsentrasjon på lokalt nivå i Norge. Dersom kommunestørrelse gir større utslag enn partipolitisk konsentrasjon er det størst støtte til presidentialiseringslitteraturen som forklaring og ikke den politiske konsentrasjonen innad i kommunen. Det gir det en berettiget grunn til å vektlegge kommunestørrelse som en forklaring og en måte å differensiere mellom enheter i analysen.

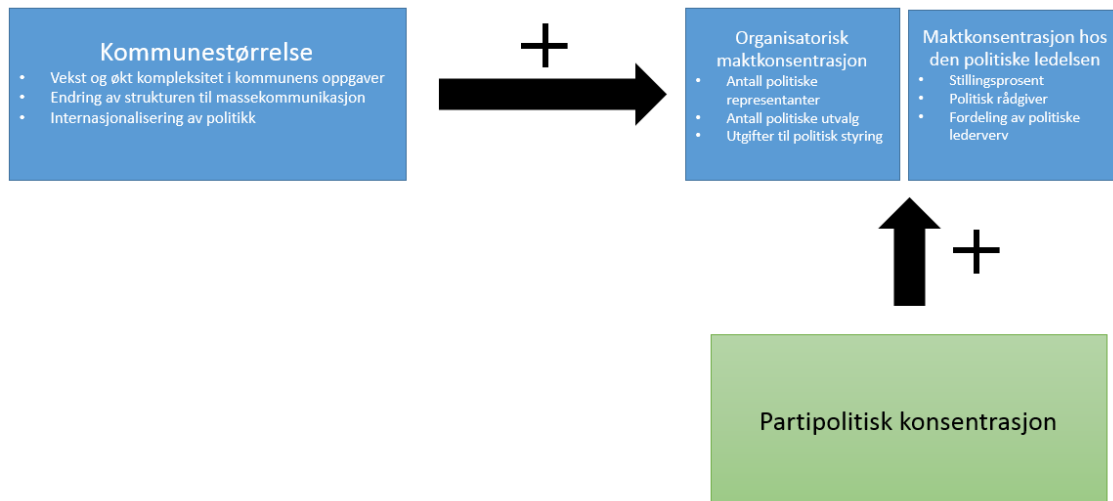
Oppsummert sett kan det dermed argumenteres for at kommunestørrelse vil kunne være en avgjørende faktor for forekomsten av en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen i norske kommuner. Dermed er det interessant å analysere om det er ulikheter i funnene dersom man differensierer mellom kommuner av ulik størrelse. På bakgrunn av dette kan man utlede en hypotese:

Store kommuner opplever en større grad av maktkonsentrasjon enn små kommuner.

De to ulike momentene kommunestørrelse og generell politisk konsentrasjon kan presenteres i en enkel figur. Her har vi kommunestørrelse som en uavhengig variabel som påvirker en maktkonsentrasjon som måles gjennom indikatorene presentert under. Del to av drøftingen ovenfor gir oss grunn til å bringe inn en kontrollvariabel til hvorfor en maktkonsentrasjon kan

ha forekommet. Det henger sammen med den partipolitiske konsentrasjonen og at økning i denne vil føre til en naturlig maktkonsentrasjon. Både kommunestørrelse og partipolitisk konsentrasjon forventes på bakgrunn av det teoretiske rammeverket å påvirke maktkonsentrasjon positivt. Det betyr at en økning i kommunestørrelse og en økning i partipolitisk konsentrasjon fører til et høyere nivå av maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen.

Figur 2: Forklarings- og kontrollvariabel til maktkonsentrasjon



Det er også nærliggende å tenke seg at kommunestørrelse påvirker den politiske konsentrasjonen. Dette er basert i det faktum at store enheter er mer heterogene. Både kulturell og sosioøkonomisk ulikhet øker med økt kommunestørrelse. Det medfører at små samfunn blir mer homogene mens større samfunn blir mer heterogene (Dahl & Tuft, 1973 s. 33-34). Det gir grunn til å forvente at velgerne i store kommuner vil være mer heterogene i deres politiske preferanse. Det vil igjen resultere i en større sannsynlighet for små partier å bli representert i kommunestyret, samt at antall politiske representanter vil fordeles jevnere mellom alle de representerte partiene. Økt kommunestørrelse motvirker altså en økning i den politiske konsentrasjonen over tid. Dette er likevel ikke noe oppgaven tar sikte på å forklare. Oppgavens problemstilling legger en ramme for å kartlegge forekomsten av en maktkonsentrasjon. I tillegg benyttes to ulike forklaringer som ramme for å forklare og ulikheter innad i funnene. Altså vil ikke oppgaven forklare og teste sammenhengen mellom kommunens størrelse og dens politiske konsentrasjon. Det skaper en mer tydelig og dermed mindre komplisert analyse, hvor det er maktkonsentrasjon og ikke den politiske konsentrasjon som er i fokus.

3. Metodisk tilnærming

3.1 Metodevalg og utvalg av undersøkelsesenheter

Oppgavens problemstilling legger til rette for en deskriptiv analyse, hvor utfordringen er å undersøke om det faktisk har forekommet en konsentrasjon av makt. Det betyr at det må foretas en kartlegging av norske kommuner ut fra utvalgte indikatorer. Det legges derfor mer vekt på variabler som kan bekrefte en konsentrasjon av makt og mindre på variabler som forklarer hvorfor det eventuelt har forekommet.

Hovedfokuset til oppgaven vil være å fokusere på bredden av studieobjekt. Det vil igjen medføre behov for et stort antall enheter. I dette tilfellet vil det bety tilnærmet hele populasjonen av norske kommuner. Det er viktig å presisere at det ikke er ordførere eller varaordførere som er enhetene, men kommunene. Disse forutsetningene skaper behov for et kvantitativt metodevalg. Kartleggingen som foretas går over en lengre tidsperiode, hovedsakelig fra 1992 til 2012. De fleste av variablene finnes det data på tilbake til 1992, mens andre ikke går lenger enn henholdsvis 2001. Per i dag er det 428 kommuner i Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Det totale antall enheter i studien har endt på 423 kommuner. Oslo, Bergen og Tromsø utelates på bakgrunn av sin parlamentariske styringsform, som gjør dem unike og usammenlignbare i forhold til en mulig maktkonsentrasjon på lik linje med andre kommuner. Hovedfokuset til oppgaven er kommuner uten en slik parlamentarisk styringsform. Dette gjelder kommuner med en formannskapsmodell. I tillegg har noen kommuner blitt fjernet på bakgrunn av at de i den aktuelle tidsperioden har gjennomgått sammenslåinger, noe som har medført vanskeligheter med å inkludere dem i en studie som går over tid. En del kommuner som har gjennomgått sammenslåinger i den aktuelle perioden er likevel inkludert grunnet at hovedbestanddelen av kommunen stort sett er lik (jf. vedlegg 1 for oversikt over hvilke kommuner som er utelatt og sammenslåinger forekommet i gjeldende tidsperiode).

3.2 Datainnsamling og operasjonalisering av variabler

Alle de utvalgte variablene er utledet i samsvar med den utøvende fasen i presidentialiseringslitteraturen (Poguntke & Webb, 2005). Dette er valgt på bakgrunn av at det er innenfor denne fasen Kolltveit (2012b) delvis har kunne bekrefte en maktkonsentrasjon i Norge. I tillegg er denne fasen valgt som fokus fordi den best kan tilpasses en kommunal kontekst. Innenfor denne fasen er valget lagt til hvilke ressurser som er tilgjengelig for den politiske ledelsen. Dette er igjen operasjonalisert til tre indikatorer som omfatter ulike deler av ressursene tilgjengelig for den politiske ledelsen. I tillegg er det vektlagt fem variabler som går

på den politiske konteksten i kommunen, og ikke direkte på den politiske ledelsen. Dataene som oppgavene baserer seg på er samlet inn fra ulike hovedkilder som så settes sammen i en felles SPSS-fil for videre analyse.

3.2.1 Politisk kapasitet

Politisk kapasitet omhandler to av indikatorene knyttet til en konsentrasjon av makt, henholdsvis stillingsprosent og forekomsten av en politisk rådgiver tilknyttet den politiske ledelsen. Data knyttet til ordfører og varaordførers stillingsprosent er innhentet fra Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR). NIBR foretar hvert fjerde år en datainnsamling på kommunalt og fylkeskommunalt nivå om administrativ og politisk organisering på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Informasjon om stillingsprosent befinner seg her under temaet «frikjøp av politikere». Data ble innhentet for første gang omkring temaet var i 2000. Datasettet for 2012 ble tilsendt fra Sara Blåka som er doktorgradsstipendiat ved Universitet i Agder. Data for resterende år ble skaffet gjennom å kontakte NSD og få tilgang til deres kommunedatabase og ved hjelp av elektronisk spørreundersøkelse. Stillingsprosent ble innhentet gjennom spørsmål om hva slags stillingsandel ordfører og varaordfører utgjør. Det er viktig å bemerke at denne variabelen ikke er innhentet i form av prosent, men i stedet ved bruk av verdiene 1 til 6, og 1 til 5 for årene før 2014. Disse verdiene representerer ulike stillingsprosentintervaller. Det ble benyttet noe ulike verdier for de ulike årene som spørreundersøkelsen ble gjennomført. Mulige svarkategorier for dette spørsmålet fra NIBRs data er: ingen, inntil 20 %, 21-40 %, 41-60 %, 61-80 % og over 80 %. Før 2012 var verdiene på dette spørsmålet inndelt i dager (ingen, inntil 1 dag, 1-2, 3-4 dager og 5 dager). I spørreundersøkelsen som jeg sendte ut var verdiene; full stilling, 75-99 %, 50-74 %, 25-49 %, 10-24 % og mindre enn 10 %. Ved at stillingsprosent er målt noe ulikt de forskjellige årene, skaper det en utfordring for å kunne foreta en sammenligning over tid. I første del av analysen er denne utfordringen løst ved å benytte verdien om fulltidsstilling ved sammenligning. Ettersom alle innsamlingene inneholder er slik verdi, vil det gjøre sammenligning over tid mulig. Utgangspunktet med denne variabelen er å innhente data som går tilbake i tid, for å vurdere om det har forekommet en økning i stillingsprosent. De fleste ordførere er i dag ansatt i en hundre prosent frikjøpt stilling. Mange kommuner har derimot en varaordfører i en betydelig mindre stilling. Men i samsvar med økningen i antall oppgaver kommunene og deres politiske ledelse er satt til å løse (Jacobsen, 2009 s. 182; St.meld. nr. 17, 2004-2005 s. 78), har vi sett at politikken i større grad har blitt profesjonalisert. Dersom oppgavene har blitt vanskeligere og økt i mengde vil det trolig reflekteres i en økt stillingsprosent for både ordførere og varaordførere.

Den andre indikatoren som inngår i politisk kapasitet er om kommunen har ansatt en politisk rådgiver. Tilstedeværelsen av en politisk rådgiver betyr også flere ressurser tilgjengeliggjort for ordfører eller den politiske ledelsen i kommunen. Denne indikatoren er ikke innhentet over tid. Slike stillinger er forholdsvis lite utbredt og av den grunn vil det være mer interessant å studere utbredelsen av politiske rådgivere, og ikke utvikling over tid. Den totale populasjonen etter utvalg av relevante kommuner er 423 ordførere og tilsvarende antall varaordførere. For å skaffe en tilgang til data om endringen i antall politiske rådgivere direkte tilknyttet den politiske ledelsen, ble en elektronisk spørreundersøkelse benyttet. Denne ble utarbeidet i SurveyXact og sendt ut til innhentede e-postadresser til både ordfører og varaordfører i alle de 423 kommunene. En ble adressert til ordfører, mens den andre til varaordfører. Det totale antallet respondenter som besvarte spørreundersøkelsen endte opp på 357 ordførere og 301 varaordførere. Dette tilsvarer en særdeles høy svarprosent på henholdsvis 84 % for ordførerundersøkelsen og 71 % for varaordførerundersøkelsen. En så høy svarprosent gjør at vi kan ha stor tillit til datamaterialet. Det ble utarbeidet to separate spørreundersøkelser. Disse spørreundersøkelsene inkluderte totalt ni spørsmål. En del spørsmål var betinget av om kommunen hadde en politisk rådgiver eller ikke. Dersom kommunen oppga ikke å ha en rådgiver, fikk oppfølgende spørsmål knyttet til om de selv mente det var behov for en slik stilling samt om det har vært diskutert i kommunestyre eller formannskap om opprettelse av en slik stilling. Dersom respondenten oppgir at kommunen har en politisk rådgiver tar de påfølgende spørsmålene sikte på å skaffe informasjon om når stillingen ble opprettet, hva slags stillingsprosent vedkommende har, samt en spesifisering av hva slags typer oppgaver som faller inn under rådgiverens virkeområde. Noen av spørsmålene er kun inndelt etter ja/nei svarkategorier. Et unntak fra dette er spørsmålet om ordførers eller varaordførers stillingsprosent. Dette er et felles spørsmål uavhengig av om kommunen har politisk rådgiver eller ei, som dreier seg om stillingsprosenten ordfører eller varaordfører innehar. Dette er tatt med for å styrke og kvalitetssikre data fra NIBR som omhandler stillingsprosent. Et annet unntak er spørsmålet om når ordningen med politisk rådgiver ble opprettet som gir respondenten en mulighet til selv å skrive inn aktuelt årstall. Spørsmålet om stillingsprosent for politisk rådgiver tillater også respondentene å skrive inn aktuell prosent fra 0 til 100. Det siste unntaket dreier seg om hva slags oppgaver som er tilknyttet kommunens politiske rådgiver. Her listes det opp en rekke oppgaver, alt fra; gi faglige råd i enkeltsaker; gi råd om hvordan vedkommende best kan få igjennom saker politisk; uttale seg på vegne av ordfører/varaordfører til media; forhandler med andre politiske partier på vegne av ordføreren/varaordføreren; fungerer som bindeledd mellom vedkommende og partiet; fungerer som personlig sekretær eller

til slutt å skrive taler, leserinnlegg o.l. Svarkategoriene ble inndelt slik at respondentene kunne rangere mellom ulike alternativ om hvor viktig gjeldende oppgave var for den politiske rådgiveren. Disse er opplistet i vedlegg 5. Det er av stor interesse hva slags type oppgaver en eventuell politisk rådgiver har. Dersom undersøkelsen viser at rådgiveren har en klar politisk funksjon ved å bistå ordføreren eller eventuelt varaordføreren i faglige og politiske saker, taler det klart for en styrking av lederstillingen.

3.2.2 Økonomiske variabler

Når det gjelder økonomiske variabler er disse hovedsakelig basert i tre ulike typer: det er andel utgifter til politisk styring i forhold til totale driftsutgifter, totale driftsutgifter per utvalg og totale driftsutgifter per politiske representant i kommunen. De økonomiske variablene omhandler både den politiske ledelsen, og politikken generelt og ressursene som er tilgjengelig. Størsteparten av posten går til den politiske ledelsen, samtidig som posten inneholder midler til hele det politiske systemet. Ettersom den ikke kun inneholder midler til ledelsen er den under den deskriptive analysen vektlagt under den organisatoriske maktkonsentrasjonen. Ressurser til politisk styring er basert i KOSTRA-tall som offentliggjøres av Statistisk Sentralbyrå. Konkret er variabelen «utgifter til politisk styring» hentet fra SSBs statistikkbank tabell 05065, «Brutto driftsutgifter til politisk styring». Denne indikatoren er oppgitt i hele tusen. Hensikten med den økonomiske indikatoren er å studere om denne posten har økt hurtigere enn kommunenes totale driftsutgifter. For å kunne vurdere dette må datainnsamlingen også inkludere kommunens totale driftsutgifter. Dette er hentet fra SSBs statistikkbank tabell 04938: A1. «Konsern - Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter». Dersom det har forekommet vil det kunne bekrefte budsjettpostens økte viktighet i kommunale budsjetter. Dersom budsjettposten har blitt viktigere og tilsvarende fått tilført økte ressurser, vil det trolig henge sammen med en sentralisering av makt til den politiske ledelsen. På disse variablene finnes det data fra tidsperioden 2001 til 2012. Politisk styring inneholder ifølge Kommunal- og regionaldepartementets (nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet) veileder; *godtgjørelse til folkevalgte, inkl. utgifter som følger med møteavvikling, representasjonsutgifter, befaringer/høringer m.m. arrangert av folkevalgte organer (utvalg/nemnder/komiteer), partistøtte og utgifter til valgavvikling* (Regnskapsrapportering i KOSTRA, 2013). Siden posten også inneholder midler til partistøtte og utgifter til valgavvikling er det forståelig at vi i gitt tidsperiode vil oppleve tre hopp knyttet til valgår. Det gjelder for kommunestyrevalgene i 2003, 2007 og 2011. For disse årene vil det være en naturlig økning i midler til politisk styring. Det er også viktig å bemerke at før 2008 omfatter utgiftene til politisk styring også «kontroll og revisjon». Det vil kunne påvirke tallene noe, ved at vi vil

få en naturlig nedgang i posten. I tillegg har det blitt foretatt en endring fra 2012 til 2013 om at også godtgjørelser til folkevalgte oppnevnt/valgt av bystyret/kommunestyret, slik som byråd og byrådssekretær o.l., føres under samme post.

I tillegg til denne indikatoren vil utgifter til politisk styring studeres i forhold til antall politiske representanter og politiske utvalg. For disse to variablene divideres de totale utgiftene til politisk styring på antall politiske representanter og antall politiske utvalg. Det gir da informasjon om det brukes mer eller mindre penger på politikerne i kommunen og om de enkelte aktørene dermed har fått et friere eller mer begrenset spillerom.

3.2.3 Politiske variabler

De variablene som betegnes som «politiske» er variabler som kan knyttes opp mot kommunens politiske system. Disse er hentet fra Kommunenøkkelen. Kommunenøkkelen har vært utgitt som en årlig oppslagsbok i et samarbeid mellom Kommuneforlaget og KS helt tilbake til 1968. I denne gis det et overblikk over etater, enheter, virksomheter, budsjett- og regnskapstall, hvem som er ordfører og hvem som sitter i politiske utvalg og lignende. Kommunenøkkelen er oppdatert og kvalitetssikret av kommunene selv. Det vil som med alle typer datainnsamling være viktig å bemerke at Kommunenøkkelen har vist seg ikke alltid å være fullstendig oppdatert. Det medfører en fare for tilfeller av feilkilder og feiloppdateringer, men ikke av noe større art eller omfang enn andre datakilder. Informasjonen knyttet til personer og besittelse av lederverv og partitilhørighet innhentes i form av elektroniske lister fra den tekniske arrangøren av valget. Listen inneholder partinavn. I tillegg finnes det utallige lokale lister og lokale konstellasjoner. I de nyere utgavene er disse kodet som «andre». Tidligere kunne en del av disse bli oppgitt som «felleslister» osv. Dersom det skjer endringer i løpet av en periode skal endringene legges inn manuelt av kontaktpersoner i kommunene eller av kommuneforlaget.

De politiske variablene er registrert hvert fjerde år. Det er bevisst valgt å innhente dataene fra år hvor det ikke er valg, slik at de dataene som ligger ute er de gjeldende og ikke er under endring. Disse dataene er hentet for seks årganger, henholdsvis 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 og 2012. Det er valgt for å unngå valgårene 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011. Kommunenøkkelen opererer med en inndeling i utgaver som 1992/1993, 2000/2001 og så videre. Dette har sin bakgrunn i at kommunenøkkelen kun utgis hver høst. Den politiske ledelsen som oppgis i hver utgave er registrert med det siste året, slik at politisk ledelse i 1992/1993-utgaven er den politiske ledelsen kommunen har i 1992.

Tre av variablene omhandler hvordan rommet for politikk har endret seg i kommunene, i form av antall politiske representanter i kommunestyret, antall kommunale utvalg og antall politiske partier i kommunestyret. Dette reflekterer litt over hvordan beslutningsmyndighet og derav makt er fordelt i kommunen. To av disse omhandler organisatorisk maktkonsentrasjon. Dersom analysene viser en nedgang innenfor disse variablene medfører det at politikken utøves av færre personer og at den politiske makten dermed er mer konsentrert.

Den siste politiske variabelen omhandler hvordan den politiske ledelsen fordeler sine kommunale lederverv. Mens to av de politiske variablene går på politisk styring som helhet, dreier denne variabelen seg kun om den politiske ledelsen. For å finne ut hvordan den politiske ledelsen fordeler sine kommunale lederverv, må det først kartlegges hvilket parti ordfører og varaordfører tilhører. Ordførers og varaordførers parti er innhentet på lik måte med forhåndsdefinerte verdier. Her er den politiske skalaen benyttet hvor verdi 1 er partiet Rødt og verdi 8 er Fremskrittspartiet. Verdi 9 benyttes for kategorien «andre». Her inngår ulike kommunale variasjoner knyttet til felleslister, kommunespesifikke partier, ikke-politiske aktører osv. I tillegg er det innhentet informasjon knyttet til «prosentandel av lederverv tilhørende samme parti som ordfører eller varaordfører». Disse er kartlagt ved å regne ut hvor mange prosent av disse ledervervene som tilhører samme parti som enten ordførers eller varaordførers parti, uavhengig om dette er likt eller ikke. Det er målt i forhold til ordførers parti, varaordfører parti og for både ordfører og varaordførers parti.

3.2.4 Oppsummering av indikatorer og hvordan de skal måles

Tabell 1: Oppsummering av variabler

Variabel	Operasjonalisering	Verdi	Kilde for datainnsamling	Tidsperiode	Antall enheter
Kommunestyre-representanter	Antall politiske representanter i kommunestyret	Antall	Kommunenøkkelen	1992-2012	423
Kommunale utvalg	Antall kommunale utvalg	Antall	Kommunenøkkelen	1992-2012	423
Politiske parti	Antall partier representert i kommunestyret	Antall	Kommunenøkkelen	1992-2012	423
Økonomiske rammer til politisk styring	Økonomiske ressurser tilgjengelig for politikere i kommunen. Både i forhold til totale driftsutgifter og per representant og per utvalg.	Prosent I tusen kroner	KOSTRA – SSB	2001-2013	423
Stillingsprosent ordfører og varaordfører	Ressurser tilgjengelig for den politiske ledelsen	1-5/6 (prosent-intervall/dager)	NIBR Kommunal organisering - NSD kommunedatabase	2000-2012	294 -358
Politisk rådgiver	Ressurser tilgjengelig for den politiske ledelsen	Antall og oppgave	Elektronisk survey til kommunene	Når det ble opprettet	357 og 301
Fordeling av politiske lederverv	Ressurser tilgjengelig for den politiske ledelsen	Prosent	Kommunenøkkelen	1992-2012	423

3.2.5 Forklarings- og kontrollvariabler

Hovedfokuset for oppgaven er som tidligere nevnt å kartlegge forekomsten av en maktkonsentrasjon ut fra utvalgte indikatorer. Derfor vil den største delen av analysen foregå rundt dette. Likevel er det interessant å studere om det finnes noe som kan forklare eller differensiere mellom de funnene vi får i analysens første del. Ved å velge ut noen relevante forklaringer kan man ved hjelp av noen enkle analyser studere om det finnes noen faktorer som påvirker funnene i første del og som dermed kan forklare forekomst eller fravær av en maktkonsentrasjon. Under teorikapittelet er det drøftet omkring to ulike forklaringer som begge er relevante for forskning omkring det politiske system i norske kommuner. Disse forklaringene er kommunestørrelse og politisk konsentrasjon.

Kommunestørrelse

En variabel som benyttes for å differensiere mellom ulike kommuner er knyttet til kommunestørrelse. Kommunestørrelse operasjonaliseres i denne oppgavens tilfelle til å gjelde antall innbyggere i kommunene. Dette oppgis i totale tall. Data for dette er innhentet parallelt med de politiske variablene, fra henholdsvis årene 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 og 2012. Disse dataene er også på lik linje med andre politiske variabler innhentet fra Kommunenøkkelen. Siden det er en stor overvekt av norske kommuner som er veldig små, vil det påvirke alle analyser hvor kommunestørrelse benyttes. For å forhindre dette har kommunestørrelses blitt omgjort til en dummyvariabel med verdiene fra 1 til 19 999 innbyggere (0) og fra 20 000 innbyggere og høyere (1). Dummevariabler er en indikator som viser om en egenskap er til stede eller ikke, ved å bruke verdiene 0 og 1. Ved hjelp av en slik variabel kan man dele et stort antall enheter inn i grupper, slik som oppgaven her gjør med kommunestørrelse. Dermed kan man bruke variabelen i både korrelasjons- og regresjonsanalyse.

Formålet med kommunestørrelse som en variabel er å kunne skille mellom «store» og «små» kommuner. Å skulle foreta en slik gruppering er ikke uten problemer. Det finnes ingen generell standard for hva som kan betegnes som en «stor» kommune. I denne oppgaven er inndelingen etter kommunestørrelse valgt på bakgrunn av Statistisk Sentralbyrås kommunegruppering som benyttes i forbindelse med KOSTRA. I denne inndelingen er en av dimensjonene folkemengde, hvor det skilles mellom små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner har færre enn 5000 innbyggere, mellomstore har fra 5000 til 19 999 innbyggere, mens store kommuner har 20 000 eller flere innbyggere (Statistisk Sentralbyrå, 2013). I denne oppgaven er det interessant å studere forskjell mellom store og små kommuner. Valget har dermed falt på nivået 20 000.

Hvor den første og største gruppen er kommuner med inntil 19 999 innbyggere. Mens den andre gruppen inneholder kommuner fra 20 000 innbyggere og oppover.

Partipolitisk konsentrasjon

Den andre variabelen som brukes for å forklare forekomsten av maktkonsentrasjon i ulike enheter er partipolitisk konsentrasjon. Konsentrasjonsmål er en samlebetegnelse på mål som brukes for å måle vilkårene for konkurranse. Slike mål brukes ut fra en antakelse om at jo større markedsandel en tilbyder i et marked har, jo større mulighet har tilbyderne for å utøve markedsrett. Et ofte brukt konsentrasjonsmål er Herfindahl-indeksen. Den er summen av kvadratet av alle enkelttilbydernes markedsandeler målt i prosent. Indeksen vil ha en verdi mellom null og én. Dersom det er bare en aktør er markedsandelen 100 % og indeksen vil ha verdien én. Dersom det eksisterer mange små aktører vil det medføre at indeksen får en verdi nær null. Indeksen tillegger store markedsandeler større vekt enn små markedsandeler. Dersom det er like mange aktører i ulike markeder, vil indeksen være større i et marked med ujevnt fordelte markedsandeler enn i et marked der alle foretak er like store (NOU 2000: 9, s. 78; NOU 2001: 29, s. 356). Denne indeksen kan benyttes for å regne ut et mer presist mål for politisk konsentrasjon i kommunestyret. I stedet for antall aktører, benyttes antall politiske partier. Det vil si at det først er innhentet en variabel omkring antall politiske partier for hvert av de undersøkte årene. I stedet for markedsandeler vektlegges hvor stor andel av representantene det største partiet besitter. Det betyr at det også er innhentet data omkring hvor mange representanter det største partiet i kommunestyret har. På en slik måte får vi et konkret mål som sier noe om hvor konsentrert makt det største partiet i kommunestyret besitter. Det er hentet data for denne variabelen fra 1992 til 2012.

Tabell 2: Operasjonalisering av forklarings- og kontrollvariabler

Variabel	Operasjonalisering	Verdi	Kilde for datainnsamling	Tidsperiode	Antall enheter
Kommunestørrelse	Antall innbyggere innenfor kommunegrensen	Antall	Kommunenøkkel	1992-2012	423
Politisk konsentrasjon	Forhold mellom antall partier i kommunestyret og antall representanter tildelt største parti	Prosent	Kommunenøkkel	1992-2012	423

3.3 Bearbeiding av data

Første del av analysene er deskriptive. Her ble gjennomsnittet for alle kommunene for hvert år presentert i oversiktlige tabeller. Hensikten med slike analyser er å studere om gjennomsnittet

har endret seg over den studerte tidsperioden. Gjennomsnitt brukes som et mål for å vise sentraltendens. Altså hvilken verdi de ulike enhetene samles rundt. Problemet er at gjennomsnitt som statistisk mål er at det er veldig følsomt for ekstreme verdier, samtidig som det skjuler ulike fordelinger. Dersom en av enhetene som undersøkes har veldig høye verdier på de utvalgte variablene vil det påvirke gjennomsnittet for alle kommunene og dermed gi et feil inntrykk (Hellevik, 2002 s. 222-224). Selv om det finnes en del svakheter ved gjennomsnitt som metode er det likevel brukt i oppgaven. Det er fordi oppgaven i større grad er interessert i den generelle trenden for hver av indikatorene, om den er økende eller avtagende. Således er det ikke de konkrete tallene som er av interesse, men derimot hvilken retning de har utviklet seg gjennom det undersøkte tidsrommet. I tillegg er det benyttet et stort antall enheter, som gjør at faren for de ekstreme verdienes påvirkning minsker.

For å vurdere de to forklaringsvariablenes effekt på de andre variablene ble korrelasjonsanalyse benyttet. Det ble kjørt separate analyser for begge forklaringsvariablene og for hvert av årene. I tillegg ble det benyttet regresjonsanalyse for å undersøke hvilken av de to forklaringsvariablene som hadde størst effekt på noen av variablene. Det er viktig å bemerke at bruk av korrelasjonsanalyse skaper en begrensning i å vurdere den virkelige rene effekten av hver forklaring. Det skyldes at korrelasjonsanalysene ikke kontrollerer for andre bakenforliggende forklaringer og bak en eventuell effekt kan det dermed være andre forklaringsvariabler. Korrelasjonsanalysen avdekker kun samvariasjon mellom variabler, mens regresjonsanalysen klart skiller mellom variabler som forklarer og som blir forklart (Midtbø, 2007 s. 73). Likevel gir analysene et bilde at det faktisk er grunn til å tro at både kommunestørrelse og politisk konsentrasjon kan påvirke og eventuelt forklare forekomsten eller fraværet av en maktkonsentrasjon i norske kommuner.

3.4 Validitet

Forskning dreier seg om å koble konsepter til empiriske observasjoner (Adcock & Collier, 2001 s. 530). I all forskning er det hensiktsmessig å vurdere om man faktisk måler det man ønsker å måle. Det skaper et fokus på oppgavens validitet. For denne oppgavens henseende dreier det seg om de utvalgte indikatorene faktisk måler en maktkonsentrasjon. For å kunne måle et begrep eller et fenomen må det først operasjonaliseres. Først tar man utgangspunkt i et teoretisk bakgrunnskonsept. I dette tilfellet velges begrepet maktkonsentrasjon. Det er et teoretisk begrep som må konkretiseres ytterligere for at det kan måles. For å spesifisere dette må man fokusere på hva det egentlig betyr. I denne oppgaven har vi tidligere sagt at maktkonsentrasjon i norske kommuner kan måles på to måter. Den ene er en organisatorisk maktkonsentrasjon som tilsvarer

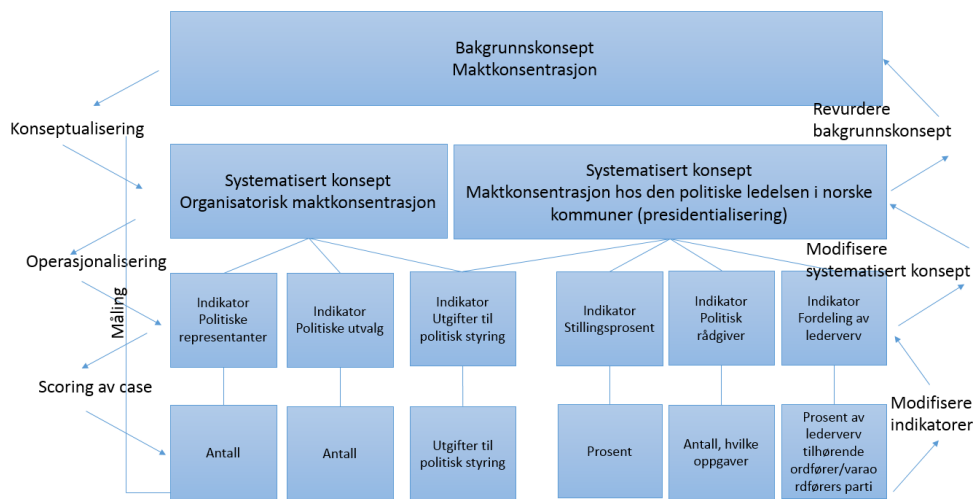
en form for organisatorisk sentralisering. For å kunne måle denne maktkonsentrasjonen må det velges ulike indikatorer som reflekterer dette begrepet på en god måte. Disse indikatorene vil fungere som hjelpemidler for å kunne måle en maktkonsentrasjon. Denne formen for konsentrasjon operasjonaliseres videre til tre indikatorer, henholdsvis antall politiske representanter i kommunestyret, antall politiske utvalg og økonomiske rammer til politisk styring. Økonomiske rammer til politisk styring inkluderes i denne typen fordi ressursene gjelder for hele det politiske system og ikke kun ledelsen. Likevel er det i figuren nedenfor oppgitt en strek fra disse indikatorene til begge formene for maktkonsentrasjon. Ettersom størsteparten av posten går til den politiske ledelsen, reflekterer denne indikatoren også rundt rammene som går direkte til denne ledelsen.

Den andre måten å måle en maktkonsentrasjon er ved å ta utgangspunkt i en konsentrasjon knyttet til den politiske ledelsen. Dette tilsvarer det som omtales som presidentialisering på nasjonalt nivå. Her må konseptet operasjonaliseres videre til relevante indikatorer som vil hjelpe å måle fenomenet. På nasjonalt nivå er det utarbeidet en rammemodell for hva presidentialisering inneholder (Poguntke & Webb, 2005 s. 18-21). Denne brukes som referanse, samtidig som indikatorene konkret er tilpasset kommunal kontekst. Utfordringen er knyttet til at presidentialiseringslitteraturen baserer seg i forskning basert på nasjonalt nivå. Som tidligere nevnt skiller kommunalt nivå seg på mange måter fra nasjonalt nivå. Noe som betyr at man ikke kan benytte de samme indikatorene for å måle en maktkonsentrasjon som på nasjonalt nivå. I tillegg vil en presidentialisering ikke kunne forekomme på lik linje, siden en ordfører aldri vil kunne opptre som en president. Hovedideen bak presidentialisering er ulike former for konsentrasjon av makt hos en politisk leder, herunder en statsminister. På kommunalt nivå vil den politiske ledelsen være ordfører og varaordfører. Og dermed er det interessant om det har forekommet en eventuell maktkonsentrasjon hos disse aktørene. For å måle denne maktkonsentrasjonen må det benyttes ulike relevante indikatorer som faktisk gjenspeiler denne maktkonsentrasjonen. De utvalgte indikatorene er; stillingsprosent til ordfører og varaordfører, politisk rådgiver og fordeling av kommunale lederverv.

Til slutt må man utvikle verdier for indikatorene ut fra hvor enhetene kan plassere seg på aktuell variabel. Det er også hensiktsmessig at man går motsatt vei når verdiene til indikatorene er utarbeidet. Det er for konstant å sikre at verdiene reflekterer indikatorene på en god måte, og at indikatorene faktisk måler en maktkonsentrasjon (Adcock & Collier, 2001 s. 531). Ved å operasjonalisere et begrep på denne måten vil man kunne sikre at de verdiene indikatorene

måles etter faktisk er en gjenspeiling av det opprinnelige begrepet man forsøker å måle. Nedenfor er det en figur av operasjonalisering og hvilke indikatorer som benyttes.

Figur 3: Operasjonlisering av maktkonsentrasjon. Hentet fra Adcock and Collier (2001) s. 521



3.5 utfordringer ved datainnsamlingen

Det finnes en del utfordringer knyttet til datainnsamlingen som har sitt utgangspunkt i at denne oppgaven innehar norske kommuner som undersøkelsesenheter. Dette er av betydning ved at Norge for det første er et land som skiller seg særlig ut med liten grad av toleranse for maktavstand i samfunnet. Det medfører et større fokus på kollektivism og deling av makt framfor en enhetlig sterk leder. Ifølge Poguntke & Webb (2005 s. 16) er landets politiske kontekst en betingende årsak til forekomsten av presidentialisering. Det gjør at forskning omkring presidentialisering sannsynligvis vil gi mindre utslag i Norge enn i andre europeiske land. I tillegg omhandler denne forskningen kommunalt nivå, som igjen skiller seg ut på en rekke områder fra nasjonalt nivå. Ved i stedet å fokusere på en konsentrasjon av makt hos den politiske ledelsen, framfor en presidentialisering kun knyttet til ordfører, gir det større muligheter for oppgaven. Som tidligere nevnt omtaler Kolltveit (2012b) maktkonsentrasjon som parallell prosess til presidentialiseringen som forekommer i resten av Europa. Det vil gjøre det mulig å velge kommuner som case og samtidig vil det være mulig å plassere funnene inn i rekken av forskning knyttet til presidentialisering.

Validitet diskuteres ofte i samsvar med målefeil og reliabilitet. Slike målefeil kan være systematiske eller tilfeldige. Reliabilitet er de tilfeldige målefeilene. Det kommer gjerne av inkonsistent måling eller ved tilfeldige feil som forekommer ved innsamling av store mengder data (Adcock & Collier, 2001 s. 531-532). For å sikre at datasettet har høy grad av validitet er det en forutsetning at det også har høy grad av reliabilitet. Reliabiliteten avhenger således av

konkrete utfordringer knyttet til innhenting av data til denne oppgaven. Reliabiliteten til denne oppgaven vil være forholdsvis høy ettersom dataene er innhentet fra ulike kilder som således styrker datamaterialet. I tillegg er dataene innsamlet av profesjonelle forskere, noe som vil medføre få feil ved dataene. Det er også en styrke at de ulike dataene kvalitetssikres før de publiseres. Noe som gjør at man kan ha stor tillit til det innsamlede datamaterialet.

En konkret utfordring omhandler antall utvalg i norske kommuner. På denne posten rapporteres det veldig ulikt på tvers av kommuner. Tjenesteytingen i norske kommuner foregår gjerne ved at lignende tjenester har vært samlet i en og samme sektor – eksempelvis helse- og sosialsaker og tekniske saker. Denne modellen kalles sektor- eller hovedutvalgsmodellen (Jacobsen, 2009 s. 76). Det betyr at mange kommuner rapporterer inn at de har såkalte hovedutvalg. Fagområdene for disse utvalgene samsvarer i stor grad med den norske departementsstrukturen (NOU 2005: 6, s. 66). Mange kommuner benytter en slik modell og måling av antall utvalg er dermed lik på tvers av kommuner. Problemet oppstår ved at det finnes andre ulike former for organisering knyttet til tjenesteutvalg. Benevnelser som er regnet er; hovedutvalg, utvalg, styre og til tider nemnd. Nemnd er regnet i de kommuner som opererer med en slik benevnelse framfor bruk av ordet utvalg. Det er mange ulike typer utvalg som ikke regnes i analysen. Disse er listet opp i vedlegg 3. Utvalg er ikke regnet dersom det opplyses at de tilsvarer formannskapet. Alle de ulike utvalgene har skapt utfordringer for datainnsamlingen. Konkret har det for hver enkelt kommune blitt tatt stilling til hvilke utvalg som skal regnes med. Hva som regnes ble deretter ført opp for å sikre en kontinuerlig datainnsamling på tvers av kommuner og over tid.

Det har også vært en konkret utfordring knyttet til fastsettelse av kommunestørrelsesnivået. I denne oppgaven er det valgt en differensiering mellom kommuner under 20 000 innbyggere og over 20 000 innbyggere. Dette skillet mellom «store» og «små» kommuner er valgt på bakgrunn av Statistisk Sentralbyrås kategorisering.

En siste utfordring er knyttet til variabelen stillingsprosent. Denne utfordringen henger sammen med at variabelen er målt noe ulikt for de undersøkte årene. For årene 2000, 2004 og 2008 representerer verdiene en til fem antall dager vedkommende jobber i lys av sin stilling. Fra 2012 representerer verdiene prosentintervaller. Det skaper konsekvenser for tolkningen når man sammenligner de ulike årene. Det er også en utfordring at de første undersøkelsene har fem verdier, mens det i 2012 og 2014 er benyttet seks verdier. Det påvirker korrelasjons- og regresjonsanalysene utført i oppgaven. Det henger sammen med at jo større variasjon det er i

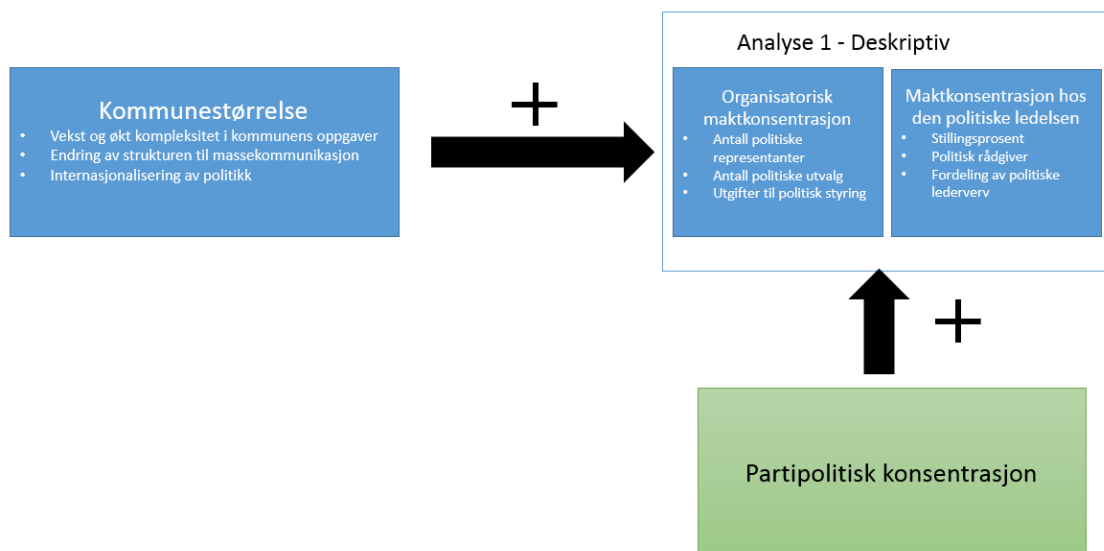
den avhengige variabelen, desto mer varians er det å forklare, og desto sterkere/mer signifikant koeffisient kan oppnås. Det vil kunne resultere i en sterkere sammenheng mellom variablene i analysene. Den økte koeffisienten/beta-verdien behøver da ikke være en konsekvens av økt sammenheng mellom kommunestørrelse/politisk konsentrasjon og stillingsprosent, men påvirkes av at undersøkt variabel har fått flere verdier. Det er slike tilfeller som dette som gjør det viktig med en konsekvent datainnsamling. Nettopp fordi sammenligning over tid er mest hensiktsmessig for variabler med like verdier. For variabelen stillingsprosent er den blitt hentet inn fra en ekstern kilde og valg av verdiinndeling er bestemt av andre. For 2014-variabelen ble disse verdiene inndelt før man fikk tilgang til tidligere datasett, noe som gjorde at man ikke fikk standardisert verdiene i eget spørreskjema til tidligere verdier. Dette slår likevel ikke ut i analysene, ettersom 2014 ikke er inkludert i korrelasjons- og regresjonsanalysene. Det er valgt på den bakgrunn at de andre variablene ikke går lenger enn 2012 og at funnene for 2012 og 2014 er relativt like.

4. Empiri og analyse

Dette kapitlet har som formål å presentere funnene fra undersøkelsen. Som figuren nedenfor viser er analysen inndelt i tre deler. Først vil det presenteres en deskriptiv analyse av de ulike indikatorene for maktkonsentrasjon. Del to og tre dreier seg om å forklare ulikheter innen maktkonsentrasjon mellom kommuner. Den første forklaringen baserer seg i kommunestørrelse. Her testes kommunestørrelses effekt opp mot indikatorene på maktkonsentrasjon. Deretter gjøres det samme med politisk konsentrasjon som forklaring. Begge disse analysene gjøres ved hjelp av korrelasjonsanalyser. Den siste delen av analysen vil være å undersøke hvilken av de to forklaringene som har størst effekt. Dette gjøres gjennom å sammenligne de ulike variablene opp mot hverandre i en regresjonsanalyse.

4.1 Deskriptiv analyse

Figur 4: Deskriptiv analyse



4.1.1 Maktkonsentrasjon på organisatorisk nivå

I den første delen av den deskriptive analysen vil det studeres om det har forekommet en maktkonsentrasjon knyttet til et organisatorisk nivå. Dette omhandler i første omgang momenter som antall politiske representanter i kommunestyret og antall kommunale utvalg. Endring i antall utvalg og politiske representanter er også med å forklare om politikken i norske kommuner har blitt mer konsentrert. Desto færre personer som er involvert i beslutningstakingen, desto mer konsentrert kan man si at styringen er. I tillegg henger denne utviklingen nært sammen med økonomiske ressurser tilgjengelig for politisk styring. Derfor vil analysen kartlegge hvordan de økonomiske rammene for politisk styring har utviklet seg over tid. Disse rammene representerer ressursene politikerne og den politiske ledelsen har til rådighet.

Et interessant moment i forbindelse med en maktkonsentrasjon er å studere endringen på et organisatorisk nivå. Dette dreier seg konkret om utviklingen i norske kommuner knyttet til antall representanter og antall utvalg. Tabellen nedenfor viser en nedgang for begge variablene. I 1992 hadde norske kommuner i snitt gjennomsnitt 5 kommunale utvalg. Dette har sunket til at norske kommuner i 2012 i snitt har 3,3 utvalg. Det betyr altså færre kommunale utvalg i hver kommune. Det støtter opp omkring påstanden om at beslutningsmyndighet har blitt sentralisert til færre utvalg som dekker over større fagområder. Det er også interessant å studere hvordan endringen i antall politiske representanter med verv i kommunestyret har vært. Norske kommuner hadde i gjennomsnitt 29,6 representanter i 1992. Deretter viser analysen en klar nedgang fram til 2012 hvor kommunene i gjennomsnitt er 25 representanter. Det tyder på at det blir færre politikere i norske kommuner. Færre politikere betyr at det er færre personer som påvirker og vedtar politikken i kommunen. Dette er i sammenheng med nedgangen i antall kommunale utvalg, en klar bekreftelse på at makten har blitt konsentrert. Altså finner analysene en klar bekreftelse på en maktkonsentrasjon på organisatorisk nivå.

Tabell 3: Antall politiske utvalg og representanter i kommunestyret. Gjennomsnittlige verdier.

	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Antall politiske utvalg	5.0	5.1	4.7	3.8	3.2	3.3
Antall politiske representanter i kommunestyret	29,6	29,0	28,1	25,6	25,6	25,0
N	422-423	422-423	422-423	423	421-423	421-423

Utgifter til politisk styring

Organisatoriske forhold henger nært sammen med økonomiske ressurser. Når vi studerer hvordan vilkårene for politisk styring har utviklet seg i norske kommuner, er en relevant indikator de økonomiske ressursene politikerne har til rådighet. Desto mer økonomiske ressurser man har tilgjengelig, desto mer kan man utføre av ønskede tiltak og prioriteringer. Dermed kan man også forvente at økte ressurser betyr større innflytelse og muligheter for beslutningstaking. Disse variablene går direkte inn på spillerommet for politikk i kommunene. Dersom den politiske ledelsen har fått mer makt, større stillingsprosent og flere ansatte vil det reflekteres i kommunale budsjetter i form av en økning i posten knyttet til politisk styring. Det er viktig å bemerke at denne økonomiske posten ikke utelukkende gjelder den politiske ledelsen. Likevel er det i de fleste kommunene kun ordfører og eventuelt varaordfører som er fulltidsansatt. Det betyr at størstedelen av posten reflekterer ressursene som tilgjengelig for denne ledelsen. Den første analysen her er foretatt ved å studere andel til politisk styring i forhold til totale brutto driftsutgifter. Antall enheter varierer litt avhengig av hvilket år det

gjelder. I den undersøkte perioden ligger totalt antall enheter mellom 402 og 422. I 2001 ble det i gjennomsnitt brukt 1,3 prosent av de totale driftsutgiftene på politisk styring. For de kommende årene synker denne andelen. Et unntak er for årene 2003, 2007 og 2011 hvor analysen viser en økning. I alle disse årene ser vi dermed et hopp i analysen. Den økningen vi opplever disse årene, skyldes ikke økte ressurser til den politiske ledelsen, men i stedet flere utgifter i sammenheng med valget. Det har altså ikke forekommet noen økning innenfor denne budsjettposten i løpet av en tolvårsperiode. Derimot ser man en svak nedgang ved at norske kommuner faktisk bruker en mindre andel av budsjettet på politisk styring i 2012 enn hva man gjorde i 2001. Totalt sett har det vært en nedgang fra 1,3 % i 2001 til 0,91 % i 2012. Dersom vi ser hele tidsperioden under ett er den gjennomsnittlige prosentvise nedgangen for norske kommuner på totalt 0,4 %. Dette virker kanskje som en liten nedgang ettersom det ikke er snakk om 1 %. Likevel utgjør endringen et forholdsvis stort beløp ettersom det er snakk om store summer i de kommunale budsjettene. Det er også viktig å bemerke at denne posten (utgifter til politisk styring) endret seg fra 2008. Før 2008 inneholdt posten også midler brukt på revisjon. Dette vil reflekteres i utgiftene, ved at det blir en naturlig nedgang årene etter 2008. Totalt sett viser analysen at det ikke finnes noen klar tendens til at norske kommuner benytter mer av sine kommunale midler på politisk styring.

Disse tallene viser altså en nedgang i økonomiske ressurser til den politiske ledelsen. Norske kommuner har gjennom senere år opplevd økte økonomiske ressurser. Budsjettforslag for 2014 innebar en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2014 på 7,5 mrd. kroner, eller 1,9 % (Fylkesmannen.no, 2013). Denne økningen kan bidra til å kamuflere en eventuell økning i utgiftene til politisk styring.

En annen måte å analysere utviklingen i økonomiske ressurser til politisk styring er å se det i forhold til antall representanter i kommunestyret og antall politiske utvalg i kommunen. Dette reflekterer omkring spillerommet for politikere i norske kommuner. Når man analyserer de politiske utgiftene i norske kommuner er det relevant å se denne posten i forhold til hver enkelt politiker og hvert utvalg. Nedenfor er det av den grunn presentert analyser av politiske utgifter per representant og per utvalg. Dersom man først ser på politiske utgifter brukt per utvalg viser tabellen en klar økning fra 2001 til 2012. I 2001 brukte norske kommuner i gjennomsnitt 645 900 kroner per politisk utvalg. Denne variabelen øker for hvert år, med noen hopp større enn andre. Også for denne analysen får vi tre hopp i utgiftsposten i forbindelse med valgårene 2003, 2007 og 2011. Den største økningen er fra 2003 til 2004 hvor utgiftene endrer seg fra å

være 715 800 til å bli 912 900 kroner. I 2012 har dette økt til i underkant av 1,3 millioner kroner. Det tilsvarer en økning på 97 % sett i forhold til 2001.

Når man studerer de økonomiske rammene for politikerne i norske kommuner er den mest relevante indikatoren å studere hvor mye av ressursene som brukes per politiker. I 2001 brukte man i gjennomsnitt 97 000 kroner per representant. Grunnet høye valgutgifter i forbindelse med at det er valgår økte dette i 2003 til 111 800 kroner. Deretter fortsetter økningen i kommende år, med et større hopp for valgåret 2007 til hele 143 200. Det samme hoppet ser vi for 2011. Disse tre hoppene representerer høyere politiske utgifter grunnet valgår. I både 2008 og 2010 ligger utgiftene på rundt 121 000, med unntak av et hopp i 2009. Fra 2010 til 2012 øker utgiftene til å bli hele 139 300 kroner per representant. Totalt sett har det altså vært en økning fra 2001 til 2012 på 42 300 kroner per representant. Dette representerer en gjennomsnittlig økning på 43,6 %. Det brukes altså flere midler til politisk styring per representant i 2012 enn i 2001. Det betyr altså at politikere i norske kommuner har fått bedre økonomiske rammer å forholde seg til.

Tabell 4: Politiske utgifter. Gjennomsnittlige verdier. Oppgitt i prosent og i tusen.

Utgifter til politisk styring	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andel til politisk styring i forhold til totale brutto driftsutgifter	1,30%	1,20%	1,31%	1,24%	1,26%	1,19%	1,26%	1,02%	0,98%	0,90%	1,00%	0,91%
Politiske utgifter per representant (tusen)	97,0	95,4	111,8	116,7	125,1	124,9	142,8	121,2	127,6	121,6	143,5	139,3
Politiske utgifter per utvalg (tusen)	645,9	634,4	751,8	912,9	975,9	980,7	1126,2	1113,2	1184,2	1130,1	1333,8	1274,9
N	418	416	416	414-418	414-418	417-421	417-421	412-422	412-422	412-422	412-422	402-422

Nedgangen i antall politikere og antall utvalg medfører en forventning om en nedgang i ressursene tildelt politikerne. Likevel har politiske representanter og utvalg fått økte ressurser. For disse variablene viser analysene en økning på over 40 %. Det er interessant å studere denne økningen opp mot den generelle prisstigningen i samfunnet i samme periode. Dersom man i samfunnet i samme tidsperiode har opplevd en drastisk prisstigning vil det kunne forklare økningen innen variabelen. Ifølge SSBs konsumprisindeks har det vært en prisstigning i samme periode på 20,9 % (Statistisk Sentralbyrå, 2014). Dette betyr at økningen i de politiske utgiftene per representant har vært dobbelt så stor som prisstigningen i samfunnet. Det styrker opp om at

økningen i variabelen faktisk skyldes en maktkonsentrasjon og økte ressurser per politiker og ikke bare en kraftig prisstigning i samfunnet. På bakgrunn av analysene utført ovenfor kan det oppsummert sies å være delte konklusjoner knyttet til endringen i utgifter til politisk styring. For andel politiske utgifter sett i forhold til totale driftsutgifter har det vært en nedgang. Derimot foreligger det en økning når vi studerer politiske utgifter per representant og per utvalg. Det betyr således at det brukes en mindre andel av det totale budsjettet til politisk styring. Derimot brukes det mer midler per politiker og per utvalg. Den viktigste variabelen her er politiske utgifter per representant siden den konkret viser hvordan de økonomiske vilkårene for politisk styring i kommunene har endret seg. Her er det som sagt en klar økning og dermed en bekreftelse på en maktkonsentrasjon.

4.1.2 Maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen

I første del av den deskriptive analysen har det blitt bekreftet en konsentrasjon av politisk makt i norske kommuner, i form av færre representanter, færre utvalg og samtidig økte ressurser til politikerne. Det som kjennetegner presidentialisering er at maktkonsentrasjonen kun er samlet hos en politisk elite og ikke spredt ut blant flere politikere i kommunen. Variablene presentert ovenfor gjelder ikke kun den politiske ledelsen, men hele det politiske systemet i norske kommuner. Av den grunn vil den neste delen av analysen fokusere på indikatorer som direkte kan knyttes til den politiske ledelsen. Med den politiske ledelsen menes ordfører og varaordfører. Videre vil det presenteres tre ulike indikatorer som omhandler hvor mye ressurser og makt som tilhører disse stillingene. Det er stillingsprosenten vedkommende innehar, utbredelsen av politiske rådgivere direkte tilknyttet den politiske ledelsen og til slutt om de kommunale ledervervene i kommunene fordeles til representanter fra enten ordfører eller varaordførers parti. Dersom det finnes en klar økning for disse indikatorene på tvers av kommuner kan det sies å ha forekommet en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen.

Stillingsprosent

En relevant indikator knyttet til styrking av den politiske ledelsen er ordfører og varaordførers stillingsprosent. Angående denne variabelen så er det viktig å bemerke at variabelens verdier varierer mellom de ulike måleårene, noe som påvirker en sammenligning over tid. I denne analysen løses det ved å fokusere på verdien «fulltidsansatt». I 2000 hadde 83,3 % av kommunene en ordfører i fulltidsstilling. Dette øker fram til 2014 hvor det gjelder 95 % av kommunene. Dette viser altså at det har vært en tendens til at stadig flere kommuner har ordførere ansatt i en fulltidsstilling. I 2014 har nesten alle kommunene en fulltidsansatt ordfører.

Det er altså en bekreftelse på at det har forekommet en trend til styrking av kommunenes politiske ledelse ved at ordførere har fått større stillingsprosenter i norske kommuner.

Prosentandelen kommuner med en varaordfører i en fulltidsstilling er betraktelig mye lavere. I 2000 var det kun 2,9 % av kommunene som hadde en varaordfører i en slik stillingsprosent. Dette har økt til rundt 3 % i 2014. Her må det nevnes at tallet for 2014 er noe lavere enn 2012. Det kan henge sammen med at det er ulike kommuner som har besvart undersøkelsen i den aktuelle perioden. I den undersøkte tidsperioden er det kun mellom 8-10 kommuner som har ansatt varaordfører i fulltid. Dette henger sammen med kommunens innbyggerantall. Dersom kommunen har mange innbyggere vil det være flere og mer krevende oppgaver for den politiske ledelsen å skulle løse. Det vil dermed ikke være tilstrekkelig med en ordfører i fulltidsstilling, men også et behov for en varaordfører i full stilling.

Tabell 5: Stillingsprosent. Gjennomsnittlige verdier, oppgitt i prosent.

Stillingsprosent	2000	2004	2008	2012	2014
Andel kommuner med ordfører i fulltidsstilling	83,3 %	77,2 %	78,2 %	95,3 %	95 %
N	310	268	247	326	337
Andel kommuner med varaordfører i fulltidsstilling	2,9 %	3,1 %	2,7 %	3,5 %	3,1 %
N	10	10	8	12	9

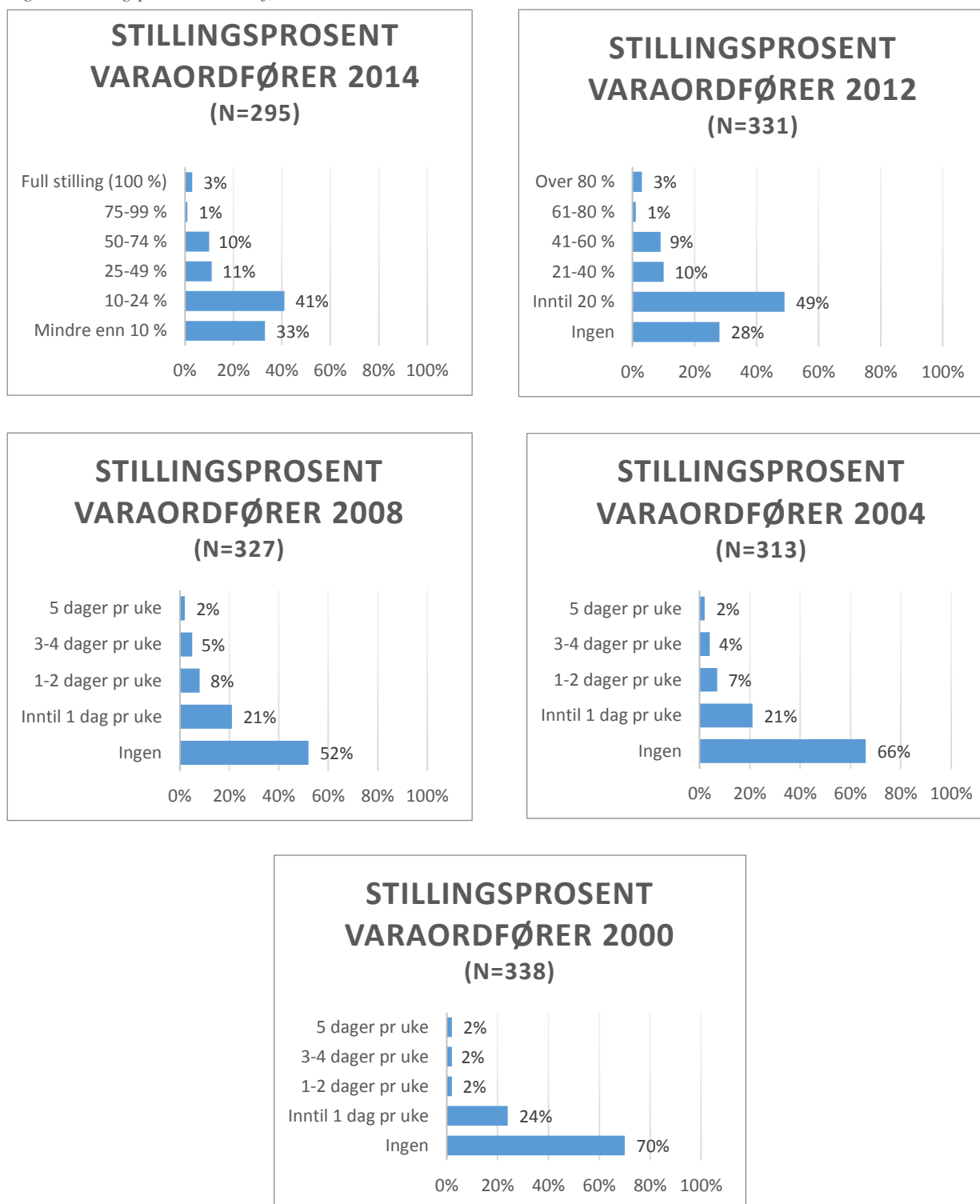
Det er veldig interessant å gå grundigere inn i stillingsprosenten til varaordfører. De fleste norske kommuner har en ordfører i fulltidsstilling, og det er dermed lite variasjon innenfor denne variabelen. For varaordfører er situasjonen annerledes. Her er det kun 3 % av de norske kommunene som har en fulltidsansatt varaordfører. Derfor er det nedenfor presentert frekvensanalyser for hvert av årene som man har innsamlet data fra. Dersom vi starter i 2000 ser vi at hele 70 % av kommunene har en varaordfører uten en stillingsprosent. Standardavviket er her på 0,843. Altså er det gjennomsnittlige avviket fra gjennomsnittet på litt under en verdi. I dette året er det forholdsvis et lavt antall kommuner som har varaordførere i større stillingsprosenter. I 2004 har andel kommuner med varaordfører uten en stillingsprosent sunket til 66 %. Utenom dette er tallene forholdsvis like som året før og standardavviket har steget til 0,930. Andel kommuner med varaordfører uten stillingsprosent synker videre til 2008 hvor andelen er på 52 %. De andre verdiene stiger også i takt med dette. For dette året er også standardavviket på sitt høyeste nivå med hele 1,706. I 2012 er det kun 28 % av kommunene med en varaordfører uten stillingsprosent. Dette er en nedgang på hele 24 % fra 2008. I tillegg har andel kommuner med en varaordfører med inntil 20 % stilling steget fra 21 % i både 2004

og 2008 til å gjelde nesten halvparten av kommunene i undersøkelsen, 49 %. Her regnes inntil 20 % stilling likt med inntil en dag i uken, som var verdien som tidligere ble benyttet. I tillegg har verdiene med større stillingsprosent steget til mellom 9-10 %. Standardavviket har sunket litt siden 2008 og ender på 1,121 i 2012. For 2014 er standardavviket noe høyere med 1,206. Utenom dette er fordelingen av kommunene forholdsvis lik som året før. For dette året er det benyttet noe annerledes verdier enn for 2012. Her er det 33 % som har en varaordfører i mindre enn 10 %. Det er en betraktelig mindre andel enn i 2000. Det styrker opp om antakelsen at varaordførers stilling har blitt styrket i norske kommuner. I tillegg er det 41 % som har en varaordfører med en stilling mellom 10-24 %. For prosentverdiene 25-49 og 50-74 er det henholdsvis 11 og 10 % av kommunene som oppgir å ha dette for sin varaordfører. 3 % oppgir at varaordføreren er fulltidsansatt. Noe som er likt for målingen i 2012. Det er også interessant å studere hvordan gjennomsnittet har endret seg fra 2000 til 2014. Mellom 2000 og 2004 lå gjennomsnittet på 1,44 og 1,54, noe som tilsvarer en stilling mellom 0 til 20 %. Fra 2008 øker gjennomsnittet til 2,21 før det synker til 2,14 de to siste årene. Det vil si at gjennomsnittet da ligger på mellom 20-49 % stilling. Årsaken til endring i gjennomsnittet skyldes hovedsakelig nedgangen i kommuner med en varaordfører uten stillingsprosent. Når man studerer denne variabelen må det tas i betraktning at verdiinndelingen varierer mellom de ulike årene, og at et gjennomsnitt i et år ikke nødvendigvis er sammenlignbart med gjennomsnitt for et annet år. Likevel viser økt gjennomsnitt en økt stillingsprosent og det er det som er det mest interessante og ikke det aktuelle gjennomsnittet.

Andel kommuner med fulltidsansatt varaordfører befinner seg fortsatt på rundt 3 %. Denne analysen viser at det likevel har skjedd store endringer innen stillingsprosenten. Analysen viser at det generelt har blitt høyere stillingsprosent for varaordførere i norske kommuner. Standardavviket viser at det også har blitt en større variasjon mellom kommunene omkring hva slags stillingsprosent varaordføreren har. Dette betyr at det har blitt større stillingsprosent for både ordfører og varaordfører. Det styrker opp om at disse stillingene har fått tildelt mer ressurser. Og med økte ressurser kommer en større mulighet til å utøve makt. Det støtter opp om at det har forekommet en konsentrasjon av makt på dette nivået. Fra å være mer frivillige verv viser analysen en klar endring til mer profesjonaliserte stillinger med større stillingsprosent og dermed mer tid å benytte på politisk styring.

Frekvensfordeling av varaordførers stillingsprosent

Figur 5: Stillingsprosent varaordfører 2000-2014



Tabell 6: Stillingsprosent varaordfører. Gjennomsnitt og standardavvik

	2000	2004	2008	2012	2014
Gjennomsnitt	1,44	1,54	2,21	2,14	2,14
Standardavvik	0,843	0,930	1,706	1,121	1,206

Politisk rådgiver

Indikatoren knyttet til om kommunen har en politisk rådgiver ansatt for å bistå ordfører eller eventuelt varaordfører ble innhentet gjennom bruk av en elektronisk spørreundersøkelse. Det totale antall respondenter som besvarte undersøkelsen endte opp med 357 ordførere, hvor fire av disse kun besvarte noen spørsmål. Altså er det et godt representativt antall i henhold til at den mulige populasjonen var på 423 kommuner. Noen av disse hadde endret e-postadresse noe som gjorde det umulig å få sendt undersøkelsen til dem. Som antatt på forhånd er det særdeles få kommuner i Norge som har ansatt en politisk rådgiver. Kun 4 kommuner oppga at deres kommune hadde en slik stilling tilknyttet ordførerrollen. Det vil si 1 % av respondentene. Hele 99 % har altså ikke en slik rådgiver. Slike stillinger kan dermed sies å være lite utbredt. En nærmere undersøkelse av besvarelsene til disse fire respondentene avdekker at slike stillinger er veldig størrelsesavhengig. De kommunene som oppga å ha en politisk rådgiver var; Kristiansand, Stavanger, Trondheim og Bodø. Det betyr at det er blant de mest folkerike kommunene i Norge som har en slik stilling.

Trondheim

Trondheim var den kommunen som var tidligst ute med å opprette en politisk rådgiverstilling tilknyttet ordfører allerede i 1992. Denne rådgiveren besitter en fulltidsstilling. De mest sentrale oppgavene for rådgiveren i denne kommunen er knyttet til å hjelpe ordfører til hvordan vedkommende best mulig kan få saker igjennom politisk. I tillegg er også oppgaver knyttet til både å skrive taler og leserinnlegg helt sentrale. Rådgiveren foretar også med jevne mellomrom møter med enkeltpersoner og organisasjoner på vegne av ordføreren, selv om dette ikke kan betegnes som en viktig oppgave. I sjeldne tilfeller gir også rådgiveren faglige råd i enkeltsaker, uttaler seg på vegne av ordføreren til media og fungerer som et bindeledd mellom ordføreren og partiet. Å forhandle med politiske partier på vegne av ordføreren eller å holde orden på avtaler og lignende, oppgis ikke å være en oppgave for den politiske rådgiveren i Trondheim. I tillegg til de nevnte oppgavene har den politiske rådgiveren også ansvar for å koordinere program for besøk fra storting og regjering, samt for annen offentlig opptreden eller besøk. Rådgiveren skal også undersøke fakta og bakgrunn i ulike saker, håndtere mediehenvendelser og gi råd i forhold til prioritering av oppgaver. I tillegg skal rådgiveren delta i møter med ulike grupper og rådmannens stab knyttet til enkeltsaker.

Stavanger

I Stavanger opprettet de en ordning med politisk rådgiver på slutten av 1990-tallet. Fram til årsskiftet 2012/2013 hadde kommunen faktisk to personer som var ansatt som rådgivere, hvor begge var i full stilling. Etter at den ene rådgiveren sa opp har Stavanger fortsatt med kun en

fulltidsansatt politisk rådgiver tilknyttet ordføreren. Det finnes også flere rådgivere som arbeider på rådhuset som er knyttet til de ulike partigruppene, men disse er engasjert gjennom partiene og er dermed ikke offentlige ansatte. I tillegg til å ha en politisk rådgiver, har også ordføreren i Stavanger en egen personlig assistent som ivaretar sekretærfunksjoner. Rådgiverens oppgave er både varierte og mange. En del av oppgavene dreier seg om å skrive taler, samt å lage presentasjoner. I tillegg er både kommunikasjonsarbeid opp mot presse og sosiale medier viktig. Nettverksbygging er også en viktig oppgave ettersom det foregår en god del møter med ulike selskaper spesielt innenfor energisektoren. Ordføreren i Stavanger har et stort engasjement internasjonalt, noe som medfører at den politiske rådgiveren assisterer vedkommende på de fleste reisene og bistår ordføreren med det som behøves. Dette gjelder to faste turer til Houston hvert år, i tillegg til turer til Aberdeen, Kina og Kuala Lumpur. De to sistnevnte reisene henger sammen med at ordføreren i Stavanger er president i nettverket World Energy Cities (WECP). Andre viktige oppgaver for rådgiveren er strategiarbeid, gi råd, delta på politiske møter, samt å skrive svar på spørsmål og interpellasjoner på politiske møter. Rådgiveren i Stavanger er også til stede i budsjettforhandlingene til flertallspartiene og syr sammen budsjettet og lager presentasjonene. Den politiske rådgiveren har også en funksjon om å være et bindeledd mellom ordfører og administrasjonen, eller med personer og organisasjoner utenom.

Bodø

I Bodø har de hatt en politisk rådgiver siden 2003. Denne rådgiveren er på lik linje med de andre kommunene ansatt på fulltid. De viktigste oppgavene er knyttet til å gi faglige råd i enkeltsaker, samt å sørge for at ordføreren best mulig får saker igjennom politisk. Å fungere som et bindeledd mellom ordføreren og partiet, møte enkeltpersoner og organisasjoner på vegne av ordfører samt å skrive taler og leserinnlegg er ingen viktig oppgave for rådgiveren, men i stedet noe som vedkommende gjør i sjeldne tilfeller. Andre oppgave som rådgiveren sjeldent utfører er å forhandle med andre politiske partier på vegne av ordføreren, holde orden på avtaler og lignende eller fungere som et bindeledd mellom ordføreren og partiet. En annen viktig oppgave for rådgiveren i Bodø er ansvaret for å gjennomføre utredninger knyttet til ulike saker.

Kristiansand

Kristiansand var sist ute av de overnevnte kommunene med å opprette en stilling som politisk rådgiver. Den ble opprettet i 2007 og er en fulltidsstilling. Ordningen med politisk rådgiver i Kristiansand skiller seg ut med at de har en politisk rådgiver som både er tilknyttet ordfører og varaordfører. Prosentfordelingen er slik at rådgiveren er 70 % tilknyttet ordfører og kun 30 % for varaordfører. Det skiller også betraktelig i hvilke oppgaver denne rådgiveren utfører for

henholdsvis ordfører og varaordfører. For ordføreren er de viktigste oppgavene å gi faglige råd i enkeltsaker, gi råd om å få saker igjennom politisk, skrive taler og leserinnlegg, samt å fungere som et bindeledd mellom ordføreren og partiet. For den politiske rådgiveren i Kristiansand er det å; uttale seg til media, forhandle med andre politiske partier eller møte enkeltpersoner og organisasjoner mindre viktige oppgaver. For ordføreren har vedkommende en politisk rolle hvor det gis faglige råd og hjelp til å få saker igjennom politisk. De nevnte oppgavene er ikke viktig for den politiske rådgiverens rolle i forhold til varaordføreren. Her er oppgavene som utføres kun knyttet til sekretærlignende funksjoner som å skrive taler og leserinnlegg.

Siden det ikke finnes noen utbredelse av politiske rådgivere i norske kommuner er det mer interessant å forsøke å avdekke om de oppgavene rådgiverne utfører i de fire kommunene overfor, er politiske oppgaver hvor vedkommende bistår ordfører i å fatte beslutninger og utforme politikk. Dersom det er tilfellet er det en klar bekreftelse på en styrket beslutningskapasitet og herunder en konsentrasjon av makt. Det er kun tre av de fire kommunene som har besvart dette, men for disse er svarene forholdsvis like. I tabellen nedenfor er resultatene deres oppsummert. Her er de ulike oppgavene kategorisert ut fra om de er en viktig eller mindre viktig oppgave for rådgiveren. Som viktig regnes alternativene: helt sentral oppgave og viktig oppgave. Som mindre viktig regnes ingen viktig oppgave, men noe rådgiveren gjør i sjeldne tilfellet, noe rådgiveren gjør sjeldent og ikke en oppgave for rådgiveren. Den viktigste oppgaven for de politiske rådgiverne er å gi råd om hvordan å få saker best igjennom politisk. Deretter følger oppgaver knyttet til å gi faglige råd i enkeltsaker og skrive taler og leserinnlegg for ordføreren. Det er kun tre av de fire kommunene som er med i tabellen. Det skyldes at svar fra Stavanger ble oppnådd gjennom kontakt på e-post, og at svarene dermed er ikke standardiserbare.

Tabell 7: Oppgaver for politisk rådgiver

Oppgaver for politisk rådgiver	Viktig	Mindre viktig
Gi faglige råd i enkeltsaker	2	1
Gir råd om å få saker best igjennom politisk	3	0
Uttaler seg på vegne av ordføreren til media	0	3
Forhandler med andre politiske partier på vegne av ordføreren	0	3
Fungerer som bindeledd mellom ordføreren og partiet	1	2
Møter enkeltpersoner og organisasjoner på vegne av ordføreren	0	3
Holder orden på avtaler og lignende, personlig sekretær	0	2
Skriver taler, leserinnlegg o.l. for ordføreren	2	1
N = 3		

Undersøkelsen viser dermed at den politiske rådgiverens oppgaver varierer i noen grad mellom de ulike kommunene. Men det kommer også klart frem at denne rådgiveren har en sentral rolle i forhold til ordførers beslutningstaking ved at vedkommende i stor grad gir faglige råd og gir hjelp til å få saker igjennom politisk. I de kommunene som har politisk rådgiver er det altså en klar tendens til at denne stillingen hjelper ordfører til både å få fatte beslutninger og med å få saker igjennom politisk. Det kan bety at rådgiverne er en ressurs for en ordfører som på en slik måte kan oppnå mer makt. Ved at det kun gjelder noen få store kommuner avkrefter det at det er en generell trend som har forekommet over hele landet. Men for de kommunene som har en slik stilling viser de oppgavene som vedkommende har ansvar for at slike stillinger er en bekreftelse på en maktkonsentrasjon.

Det er også interessant å se litt nærmere på alle de kommunene som oppga ikke å ha en politisk rådgiver. Disse ble stilt spørsmål om de selv mente det var behov for en slik stilling. Her oppga 20 % at de mente det var behov. Det er altså 1 av 5 norske kommuner som mener at det er behov for en politisk rådgiver tilknyttet deres stilling som kan bistå dem i oppgavene de er satt til å utføre. Det kan tyde på at det ikke bare er ordførere i store kommuner som har mange krevende oppgaver og utføre. Men også at denne oppgavemengden har økt i mindre enheter. Det er viktig å merke seg at dette gjerne er kommuner uten en fulltidsansatt varaordfører til å bistå. Dermed tilligger mye ansvar og krav ordføreren. Disse kommunene ble også spurt om det har vært drøftet i formelle politiske fora som kommunestyre og formannskap om man burde opprette en politisk rådgiverstilling. Her var det kun 5 av kommunene, 1 %, som sa at det hadde forekommet i deres kommune. Det er altså ikke særlig utbredt å diskutere dette i formelle politiske fora, selv om 20 % av ordførerne mener det er behov for en slik stilling. Av varaordførerne var det ingen av kommunene (med unntak av 30 % stilling i Kristiansand kommune) som oppga å ha en politisk rådgiver til deres disposisjon. I tillegg er det kun 8 % (23 kommuner) som mener det er et behov for en slik stilling.

Fordeling av lederverv

En av indikatorene som er benyttet for å måle en konsentrasjon av makt er knyttet til hvordan kommunale lederverv blir fordelt. Tabellen ovenfor viser en gjennomsnittlig oversikt over hvordan trenden har vært i norske kommuner over en tjueårsperiode. I 1992 var 47,4 % av ledervervene besatt av en representant tilhørende ordførers parti. Det vil si rett i underkant av halvparten av alle utvalgene i kommunene var tildelt ordførerens egne partifeller. Andelen synker fram til 2012 hvor den er på 41,8 %. Det vil si at det i 2012 er 41,8 % av kommunale utvalg som er besatt av en representant tilhørende ordførers parti. Det er en total nedgang på

5,6 % fra 1992. Ser man hele tidsperioden under et, er det altså helt klart at det har forekommet en nedgang. Det er likevel verdt å bemerke at selv om det totalt sett har vært en nedgang, viser også analysen at trenden har endret seg og prosentandelen har økt de siste årene. Totalt sett betyr det likevel at det ikke er noen klar tendens til at ordførere i større grad fordeler disse lederposisjonene til egne partifeller, og dermed ingen bekreftelse på en maktkonsentrasjon.

Dersom vi ser på samme tidsperiode for varaordførere er tendensen den samme. Forskjellen er at vi for denne variabelen opplever en større prosentvis nedgang. Her har det vært en total nedgang på hele 14,6 %. Den største prosentvise nedgangen er fra 1992 til 2004, hvor det er en nedgang på 15,2 %. I 1992 var prosentandelen på 39,5 %. Derimot var det i 2012, kun i underkant av 25 % av ledervervene i utvalgene i norske kommuner som var besatt av medlemmer fra varaordførers parti. Det er en klar avkreftelse i forhold til en styrking av den politiske ledelsen, herunder varaordføreren. Ser man på tabellen for lederverv i forhold til både ordfører og varaordførers parti, er selvfølgelig prosentandelen høyere. I 1992 lå den på 64,4 %, mens den synker med 8,2 % til 56,2 % i 2012. Det er også viktig å merke seg at andelen synker kraftigst fram til 2000 hvor den er på 52,3 %. Deretter viser analysen at denne prosentandelen er på vei oppover igjen. Analysene ovenfor viser at det ikke har vært en økning i at den politiske ledelsen i norske kommuner fordeler kommunale lederverv til egne partifeller, for således i større grad kunne utøve innflytelse. Derimot har det vært en klar nedgang for alle de tre variablene. Tallene presentert ovenfor avkrefter altså at det generelt i norske kommuner har forekommet en konsentrasjon av makt basert i den aktuelle indikatoren.

Tabell 8: Fordeling av kommunale lederverv. Gjennomsnittlige verdier, oppgitt i prosent.

Fordeling av politiske lederverv	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Andel lederverv tilhørende ordførers parti	47,4 %	44,6 %	38,3 %	39,7 %	41,0 %	41,8 %
Andel lederverv tilhørende varaordførers parti	39,5 %	34,3 %	25,5 %	24,3 %	27,3 %	24,9 %
Andel lederverv tilhørende enten ordfører eller varaordførers parti	64,4 %	59,4 %	52,3 %	53,3 %	53,6 %	56,2 %
N	423	423	423	423	423	423

4.1.3 Oppsummering av funn

De deskriptive analysene er delt i to. De første analysene ønsker å kartlegge om det har vært en konsentrasjon rundt politikerne i norske kommuner. Dette er den organisatoriske maktkonsentrasjonen. Funnene her viser en nedgang i antall utvalg i norske kommuner og i

antall politiske representanter i kommunene. I tillegg ble det benyttet noen økonomiske indikatorer for å analysere rundt dette. Her viser analysene delte konklusjoner knyttet til endringen i utgifter til politisk styring. For andel politiske utgifter sett i forhold til totale driftsutgifter har det vært en nedgang. Derimot foreligger det en økning når vi studerer politiske utgifter per representant og per utvalg.

I den neste delen ble det fremstilt ulike analyser som direkte knytter seg til den politiske ledelsen i kommunen. Når det gjelder den første indikatoren, stillingsprosent, så viser analysen en økning for ordfører, mens varaordførers stillingsprosent har holdt seg relativt stabil. For ordførerstillingen er antallet kommuner i 2014 med en fulltidsordfører på hele 95 %. Tallet for varaordfører er betraktelig mye lavere med kun 3 %. Derimot viser grundigere analyser av stillingsprosent til varaordfører, at det har vært en klar økning. Derimot kamufleres denne økningen når vi snakker om fulltidsstilling, ettersom det er forholdsvis få varaordførere i hundre prosent stillinger. Derimot kan vi se en trend som viser at varaordførerne har gått fra i stor grad ikke å ha en stillingsandel til å besitte større stillingsandeler. Totalt sett finnes det en klar bekreftelse for denne indikatoren.

For den andre indikatoren om politisk rådgiver er funnene todelt. På den ene siden viser spørreundersøkelsen at dette ikke på noen måte er en trend som gjelder over hele landet. Tvert imot er det kun 4 av de 357 kommunene som var med i undersøkelsen som oppgir å ha en politisk rådgiver. Dette taler imot at vi kan snakke om en maktkonsentrasjon. Derimot viser funnene at forekomsten av slike stillinger kun gjelder for de største kommunene i Norge. Selv om det ikke kan sies å være en utbredt trend for norske kommuner å ansette en politisk rådgiver, er det likevel interessant å studere hva slags rolle den politiske rådgiveren har fått i disse kommunene. Her viser undersøkelsen helt klart at både å gi faglige råd i enkelt saker og det å hjelpe ordfører med å få saker best mulig igjennom politisk er viktige oppgaver. Altså har de politiske rådgiverne en klar politisk rolle. På den måten vil de være med å styrke opp om ordførerens rolle i norske kommuner. Slike stillinger blir dermed en klar bekreftelse på økte ressurser tilført den politiske ledelsen. I de kommunene hvor det er ansatt en politisk rådgiver er det klart at ordføreren vil ha en styrket rolle. For de kommunene det gjelder vil det være et klart tegn på en konsentrasjon av makt. Det var ingen kommuner som hadde ansatt en politisk rådgiver kun tilknyttet varaordføreren og denne delen av funnene er således ikke relevant.

Den siste indikatoren dreier seg om fordeling av kommunale lederverv til personer med samme partibakgrunn som ordfører eller varaordfører. På dette området skulle man gjerne trodd at det

har vært en økning. Det henger sammen med at dersom ordfører eller varaordfører ønsker innflytelse vil det være en stor fordel å ha personer med samme partitilhørighet sittende i lederposisjoner i kommunen. Her viser analysen at det ikke har vært en økning i fordeling av lederverv tilknyttet ordfører eller varaordførers parti. Tvert imot har det generelt i Norge vært en gjennomsnittlig nedgang. Det taler igjen imot at det kan ha forekommet en maktkonsentrasjon.

Denne analysen ender dermed opp i delte resultater. For den organisatoriske maktkonsentrasjonen finnes det en klar bekreftelse for fire av fem indikatorer. Det har altså i løpet av en tjuårsperiode forekommet en maktkonsentrasjon. I tillegg har analysen undersøkt om det også har forekommet en maktkonsentrasjon som kun knytter seg til den politiske ledelsen. Her viser analysen økte stillingsprosent for både ordfører og varaordfører, ingen utbredelse av politiske rådgivere og ingen økning i fordeling av lederverv tilhørende ordførers eller varaordførers parti. Det er altså en avkreftelse for to av de tre indikatorene. Ut fra disse analysene kan det ikke sies å ha forekommet en konsentrasjon av makt hos den politiske ledelsen i norske kommuner.

Tabell 9: Oppsummering av indikatorer

Indikator	Endring	Maktkonsentrasjon?
Antall politiske utvalg	Nedgang	Bekreftelse
Antall politiske representanter	Nedgang	Bekreftelse
Andel til politisk styring	Nedgang	Avkreftelse
Politiske utgifter per utvalg	Økning	Bekreftelse
Politiske utgifter per representant	Økning	Bekreftelse
Stillingsprosent ordfører og varaordfører	Økning	Bekreftelse
Politisk rådgiver	Irrelevant	Avkreftelse
Fordeling av politiske lederverv	Nedgang	Avkreftelse

4.2 Kontroll for politisk konsentrasjon

I teoridelen ble det presentert en alternativ forklaring til en presidentialisering. Dette var basert på om maktkonsentrasjon kan skyldes en økning i generell politisk konsentrasjon. Denne variabelen er som tidligere nevnt avhengig av både oppslutning det største partiet har i kommunestyret og antall politiske partier. Antall politiske partier i norske kommunestyre har holdt seg på tilnærmet likt nivå gjennom hele den undersøkte tjuårsperioden. I snitt har norske

kommuner rundt 6 politiske parti. Det laveste nivået var i 1992, for således å øke fram til det høyeste nivået i 2008 før det igjen synker i 2012. Når det gjelder den politiske konsentrasjonen viser analysen en nedgang fra 28,6 % i 1992 til 25,2 % i 2012. I 2012 hadde det største partiet i norske kommunestyre i gjennomsnitt en fjerdedel av alle representantene. Det er en nedgang på 3,4 %. Den største nedgangen var fra 1992 til 2008 på 5,8 %. Fra 2008 til 2012 er det igjen en økning på 2,4 %. Denne analysen viser dermed klart at det ikke har forekommet en økning i gjennomsnittlig politisk konsentrasjon på nasjonalt nivå. Dermed kan den delvise maktkonsentrasjonen i norske kommuner ikke forklares av en generell politisk konsentrasjon. Det betyr at den alternative forklaringen kan avkrefte.

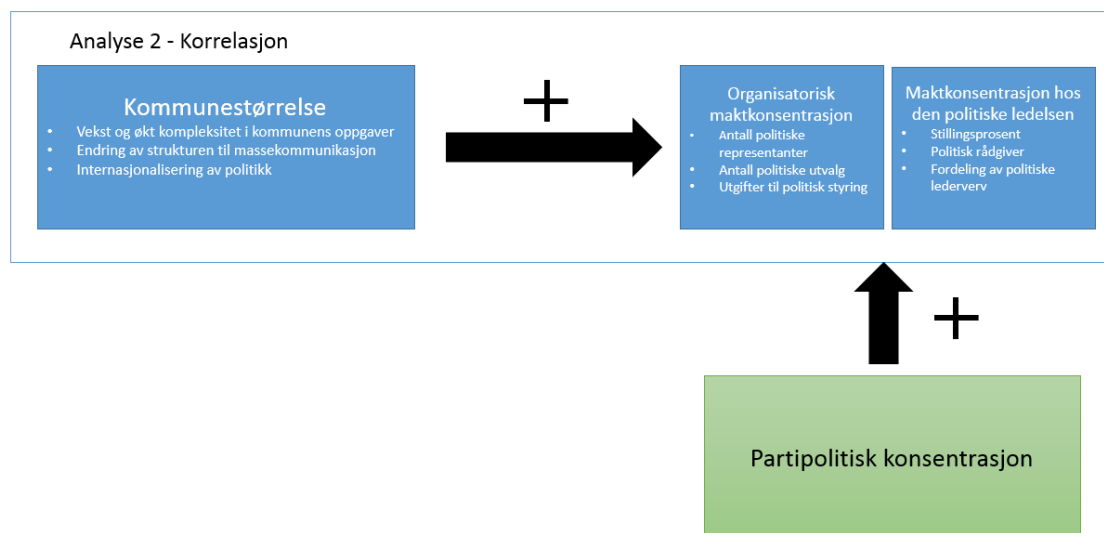
Tabell 10: Antall politiske parti og politisk konsentrasjon

Endring i politisk kontekst	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Antall politiske parti	5,85	6,01	5,98	6,04	6,23	5,95
Politisk konsentrasjon	28,6 %	24,6 %	25,4 %	24,6 %	22,8 %	25,2 %
N	422-423	422-423	422-423	423	421-423	421-423

4.3 Hva kan forklare variasjon innen maktkonsentrasjon?

4.3.1 Kommunestørrelse

Figur 6: Korrelasjonsanalyse kommunestørrelse



De analysene som ble presentert tidligere i kapittelet tar for seg å kartlegge både en organisatorisk maktkonsentrasjon og en maktkonsentrasjon direkte knyttet til den politiske ledelsen. Analysene ovenfor avkrefter også at funnene skyldes en økt generell politisk konsentrasjon. Som figuren ovenfor viser handler denne delen av oppgaven om å analysere hva som kan forklare variasjonen i forekomsten eller fraværet av en maktkonsentrasjon og dermed også ulikheter mellom norske kommuner. Mer konkret skal denne delen undersøke hvilken effekt kommunestørrelse har på en maktkonsentrasjon. Korrelasjonsanalysen viser

sammenheng mellom kommunestørrelse og politiske utgifter per representant, stillingsprosent varaordfører og fordeling av lederverv. Antall politiske representanter og antall utvalg er ikke undersøkt ettersom disse tydelig henger sammen med kommunens størrelse. Analysene ovenfor viser at det generelt i norske kommuner ikke finnes noen klar bekreftelse på de utvalgte indikatorene for maktkonsentrasjon. Likevel består kommune-Norge av mange kommuner med store ulikheter i innbyggerantall, hvor 54 % av kommunene har under 5000 innbyggere (jf. vedlegg 2). Dersom forklaringene til Poguntke og Webb har en effekt på prosessen, vil funnene påvirkes og effekter tones ned av det store antallet kommuner med lavt innbyggertall. I denne delen vil effekten av kommunestørrelse undersøkes gjennom bruk av en korrelasjonsanalyse. Det betyr at det vil undersøkes om det forekommer en samvariasjon mellom kommunestørrelse og de utvalgte indikatorene. Dersom analysene viser en samvariasjon vil det kunne bety at kommunestørrelse på god vei kan forklare en maktkonsentrasjon. Størrelsesvariabelen er dikotom og inneholder to grupper; henholdsvis kommuner med inntil 20 000 innbyggere og kommuner med over 20 000 innbyggere. Det interessante er om analysen viser at kommunestørrelse har en effekt på de utvalgte indikatorene og dermed på selve maktkonsentrasjonen.

Korrelasjonsanalysen nedenfor viser at kommunestørrelse har signifikante effekter på alle de utvalgte variablene. Det betyr at forekomsten av en maktkonsentrasjon øker ved kommunestørrelse over 20 000 innbyggere. For politiske utgifter per representant er effekten både signifikant og sterk. Her viser analysen også at effekten er svakt økende fra 0,43 i 2004 til å være 0,49 i 2012. Kommunestørrelse får dermed en stadig større betydning i nyere tid. Det betyr også at store kommuner bruker mer penger per politiker de har i kommunen. Det politiske systemet i store kommuner har således flere utgifter per representant enn for små kommuner. Stillingsprosent har en positiv korrelasjon med kommunestørrelse, som tilsier at store kommuner har varaordførere i større stillingsprosenter enn i små kommuner. Her har effekten økt fra 0,29 i 2000 til 0,58 i 2012. Det er å forvente ettersom disse har større politiske system, større administrasjon å styre over og dermed et større behov for en fulltidsansatt varaordfører. Det er viktig å bemerke at variabelen stillingsprosent inneholder ulik inndeling i antall verdier og deres innhold i de forskjellige årene. Det påvirker sammenligningen over tid. Ved at variabelen har flest verdier i 2012, vil det kunne forklare hvorfor man dette året får en større økning enn de foregående. Likevel viser analysen en økning i også de tidligere årene hvor verdiene var like. Det gir grunn til å tro at det har vært en økning i effekt. For den siste variabelen fordeling av lederverv er det signifikante korrelasjoner i henholdsvis årene 2008 og

2012. Det vil si at det kun er i disse årene at kommunestørrelse har en signifikant effekt på hvordan ledervervene fordeles. Det betyr også at kommunestørrelse har fått en større effekt på fordeling av lederverv i nyere tid. I tillegg ser man at kommunestørrelse ikke har noen effekt på fordeling av lederverv fram til 2004. Oppsummert sett påvirker kommunestørrelse alle de tre variablene og effekten øker over tid. Det betyr at kommunestørrelse har sterkest effekt i 2012. Det er viktig å bemerke seg at det ikke er mulig å kjøre en korrelasjonsanalyse for kommunestørrelses effekt på stillingsprosent og andel til politisk styring før 2000 (før 2004 for andel til politisk styring) ettersom det ikke finnes data på disse variablene som går så langt tilbake i tid.

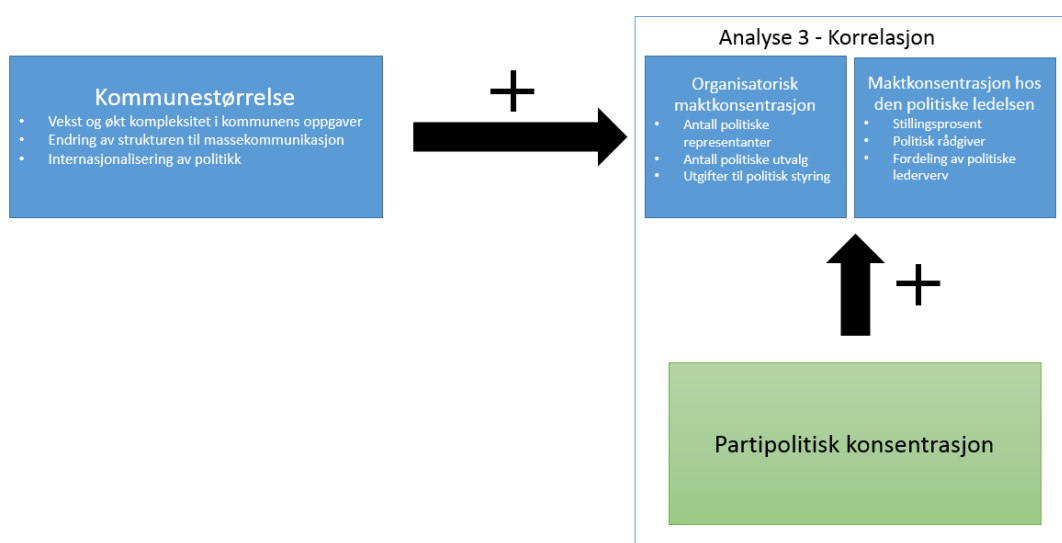
Tabell 11: Korrelasjonsanalyse av kommunestørrelses effekt på maktkonsentrasjon. Tall oppgitt i Pearson's r. Signifikansnivå: ***= $p < 0,01$, **= $p < 0,05$, *= $p < 0,1$.

	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Politiske utgifter per representant	-	-	-	0,43***	0,45***	0,49***
Stillingsprosent varaordfører	-	-	0,29***	0,43***	0,45***	0,58***
Fordeling av lederverv	0,04	0,05	0,05	0,02	0,10*	0,11**

Oppsummert sett viser analysen at kommunestørrelse har en klar signifikant effekt på alle indikatorene og dermed også på forekomsten av en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen. Kommunestørrelse har en positiv effekt på alle variablene. Det betyr at økt kommunestørrelse fører til økt grad av maktkonsentrasjon. Det vil altså være mer sannsynlig å finne en maktkonsentrasjon i store kommuner framfor små kommuner.

4.3.2 Partipolitisk konsentrasjon

Figur 7: Korrelasjonsanalyse politisk konsentrasjon



Denne delen av analysen er lik den ovenfor i form av å skulle forklare ulikheter innen forekomsten av en maktkonsentrasjon. Her vil det fokuseres på effekten av og variasjonen mellom kommuner knyttet til politisk konsentrasjon. Fokuset er dermed å teste om det finnes en annen forklaring enn kommunestørrelse som kan forklare variasjoner innen grad av maktkonsentrasjon i norske kommuner.

Analysen nedenfor viser at politisk konsentrasjon kun har signifikant effekt gjennom hele tidsperioden på en av variablene, henholdsvis fordeling av lederverv. Analysen viser her at denne effekten er avtagende over tid. Det betyr at effekten av politisk konsentrasjon synker fra å være 0,31 i 1992 til å bli 0,12 i 2012. Analysen viser altså at det finnes signifikante sammenhenger mellom en kommunes grad av politisk konsentrasjon og dens grad av maktkonsentrasjon. Økt politisk konsentrasjon fører i større grad til at politiske lederverv tildeles egne partifeller. Likevel viser analysen at effekten er avtagende over tid. Det kan i stor grad henge sammen med den gjennomsnittlige nedgangen i partipolitisk konsentrasjon som tidligere analyser bekrefter. Siden det generelt i norske kommuner har blitt et mer fragmentert styrkeforhold mellom partiene i kommunestyret, påvirker det effekten denne variablene har for å forklare variasjonen knyttet til en maktkonsentrasjon.

I tillegg er det sammenheng mellom politisk konsentrasjon og politiske utgifter per representant i 2012. Denne effekten er også positiv, noe som medfører at jo høyere politisk konsentrasjon en kommune har, desto mer økonomiske ressurser tilføres de politiske representantene. Politisk konsentrasjon har ingen eller minimal sammenheng med varaordførers stillingsprosent. Her ser vi også en større økning i 2012, hvor noe av økningen kan skyldes økningen i variabelens verdier.

Tabell 12: Korrelasjonsanalyse av politisk konsentrasjons effekt på maktkonsentrasjon. Tall oppgitt i Pearson's r. Signifikansnivå: ***= $p < 0,01$, **= $p < 0,05$, *= $p < 0,1$.

	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Politiske utgifter per representant	-	-	-	0,03	-0,02	0,11**
Stillingsprosent varaordfører	-	-	0,00	0,01	0,03	0,06
Fordeling av lederverv	0,31***	0,20***	0,15***	0,11**	0,19***	0,12**

Oppsummert sett viser altså analysen at politisk konsentrasjon ikke påvirker stillingsprosent til varaordfører, eller politiske utgifter per representant med unntak av 2012. For fordeling av lederverv er det en klar samvariasjon med kommunens grad av politisk konsentrasjon. For fordeling av lederverv er effekten positiv og avtagende over tid. Det betyr at kommuner med

stor grad av politisk konsentrasjon i større grad fordeler kommunale lederverv til egne partifeller.

4.3.3 Hva forklarer mest – kommunestørrelse eller partipolitisk konsentrasjon?

Korrelasjonsanalysene presentert ovenfor viser at både kommunestørrelse og politisk konsentrasjon korrelerer med de ulike variablene. For å avgjøre hvilken av disse variablene som har størst effekt vil det i denne analysen benyttes regresjonsanalyser. I analysen er det benyttet standardiserte betakoeffisienter. Det er bevisst valgt på bakgrunn av at de to forklaringsvariablene har ulike målenivåer. Kommunestørrelse er en dummyvariabel med kun to verdier, og politisk konsentrasjon er en kontinuerlig variabel med verdier mellom 0 og 100. Det vil påvirke stigningstallene i analysen og gjøre dem usammenlignbare. Ved å benytte standardiserte betakoeffisienter tillater det sammenligning av variablene med hverandre og over tidsperioden 1992 til 2012. Det er kun på denne måten at man kan finne ut hvilken variabel som har størst effekt.

Den første og mest interessante regresjonsanalysen er knyttet til fordeling av lederverv. Her viste begge korrelasjonsanalysene en samvariasjon. Regresjonsanalysen viser klart at politisk konsentrasjon er den forklaringsvariabelen som har størst signifikant effekt på fordeling av lederverv. Her er betakoeffisienten 0,3 i 1992, før den synker til å være 0,11 i 2012. For stillingsprosent er betakoeffisienten kun signifikant i 2008 og 2012, hvor den øker fra 0,09 til 0,1. I tillegg kan det bemerkes at ut fra den forklarte variansen (R^2) at modellen har svært liten forklaringskraft. Denne varierer mellom 9 % og 1 %. Det betyr at mellom 91 og 99 % ligger utenfor den forklarte variansen. Analysen viser også at forklaringskraften til dels er avtagende utenom et hopp i 2008. Altså forklarer ikke størrelse og politisk konsentrasjon all variasjonen i den avhengige variabelen. Det er også interessant å studere utviklingen i de to variablene opp mot hverandre. Her ser vi at størrelse øker i effekt fra ikke å være signifikant i 1992 til gradvis å øke i styrke og til å bli signifikant i både 2008 og 2012. For politisk konsentrasjonen er utviklingen motsatt. Her starter det med en sterk signifikant sammenheng i 1992, hvor denne sammenheng deretter gradvis avtar fram til 2012. Med unntak av et hopp i 2008. Ved at størrelse øker i effekt og politisk konsentrasjon avtar så ender man opp med en tilnærmet lik effekt fra begge variablene i 2012. Over tid har politisk konsentrasjon forklart mest av hvordan lederverv fordeles. Ettersom denne effekten er avtagende og størrelse er økende, kan det sies at størrelse har blitt en viktigere forklaringsfaktor for fordeling av lederverv over tid. Denne analysen styrker også opp om at kommunestørrelse stadig blir en viktigere forklaring knyttet til maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen i norske kommuner.

Tabell 13: Regresjonsanalyse. Avhengig variabel er fordeling av lederverv tilhørende ordfører eller varaordførers parti. Standardiserte betakoeffisienter. Signifikansnivå: ***= $p<0,01$, **= $p<0,05$, *= $p<0,1$

	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Størrelse	0,03	0,04	0,03	0,02	0,09*	0,10**
Politisk konsentrasjon	0,30***	0,20***	0,15***	0,11**	0,19***	0,11**
R²	0,09	0,04	0,03	0,01	0,05	0,02

De to regresjonsanalysene gjennomført nedenfor for henholdvis varaordførers stillingsprosent og politiske utgifter per representant bekrefter funnene i korrelasjonsanalysene. Det må på lik linje med tidligere analyser presiseres at variabelen stillingsprosent inneholder ulik inndeling av og antall verdier i de forskjellige årene. Det påvirker sammenligningen over tid. Det er kun kommunestørrelse som oppnår en signifikant effekt for begge de to indikatorene. Effektene av politisk konsentrasjon er mellom 0 og 0,04, som vil si tilnærmet ingen effekt. Effektene er lik tallene i korrelasjonsanalysene, selv om vi her kontrollerer for politisk konsentrasjon. Siden politisk konsentrasjon ikke har noen signifikant effekt på noen av de avhengige variablene så endres ikke kommunestørrelsesvariabelens effekt. Det avgjørende for hvor stor stillingsprosent varaordfører har, eller for hvor mye politiske utgifter det brukes per representant, er kommunens størrelse. Sammenhengen er slik at jo større kommunen er, desto større stillingsprosent har varaordfører og desto mer politiske utgifter benyttes det per representant. I tillegg kan det bemerkes at den forklarte variansen til de to modellene øker over tid. For stillingsprosent er variansen økende fra kun å være 9 % i 2000 til å forklare hele 34 % av variasjonen i 2012. For politiske utgifter øker den forklarte variansen fra 19 % i 2004 til 25 % i 2012.

Tabell 14: Regresjonsanalyse. Avhengig variabel er varaordførers stillingsprosent. Standardiserte betakoeffisienter. Signifikansnivå: ***= $p<0,01$, **= $p<0,05$, *= $p<0,1$

	2000	2004	2008	2012
Størrelse	0,29***	0,43***	0,45***	0,58***
Politisk konsentrasjon	-0,02	0,01	0,03	-0,03
R²	0,09	0,18	0,21	0,34

Tabell 15: Regresjonsanalyse. Avhengig variabel er politiske utgifter per representant. Standardiserte betakoeffisienter. Signifikansnivå: ***= $p<0,01$, **= $p<0,05$, *= $p<0,1$

	2004	2008	2012
Størrelse	0,43***	0,45***	0,49***
Politisk konsentrasjon	0,03	-0,03	0,04
R²	0,19	0,20	0,25

4.3.4 Oppsummering av analysene

Funnene fra analysene kan oppsummeres i en tabell hvor de ulike indikatorene er listet opp til venstre og de to forklaringene til høyre. Her ser vi at kommunestørrelse har en effekt på alle de utvalgte variablene. Politisk konsentrasjon har derimot kun effekt på fordeling av lederverv. I tillegg har kommunestørrelse en sterkere effekt enn politisk konsentrasjon på de variablene og årstallene de begge har en effekt. Stillingsprosent til varaordfører og andel til politisk styring kan dermed best forklares ut fra kommunestørrelse. Variabelen om fordeling av lederverv kan derimot forklares av både kommunestørrelse og politisk konsentrasjon. Regresjonsanalysen viser klart at politisk konsentrasjon over tid har hatt en større effekt enn kommunestørrelse på hvordan lederverv blir fordelt. Likevel viser analysene at størrelse har blitt stadig viktigere og at det forklarer nesten like mye som den politiske konsentrasjonen gjør i 2012. Det gjør at det er med god grunn å tenke at maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen i norske kommuner og kommunestørrelse i stor grad henger sammen.

Tabell 16: Oversikt over variabler og aktuelle forklaringer

Variabel	Forklares av kommunestørrelse	Forklares av politisk konsentrasjon
Stillingsprosent varaordfører	X	-
Politiske utgifter per representant	X	-
Fordeling av lederverv	-	X

5. Drøfting

5.1 Maktkonsentrasjon i norske kommuner?

Hensikten med denne masteroppgaven har vært å kartlegge om det har forekommet en konsentrasjon av politisk makt i norske kommuner i løpet av de siste tiårene. Denne konsentrasjonen kan ses på to måter, hvor den ene er organisatorisk mens den andre i større grad er personrettet. Dette kapittelet vil forsøke å besvare oppgavens problemstilling ved å drøfte funnene i analysen opp mot det teoretiske rammeverket. For å gjøre det er drøftingen inndelt i tre deler. Først drøftes funnene i oppgaven og dets betydning for fenomenet som undersøkes. I del to forklares forekomsten av en maktkonsentrasjon ut fra kommunestørrelse og politisk konsentrasjon. Den siste delen omhandler behov for videre forskning på området og svakheter ved studien.

5.1.1 Organisatorisk maktkonsentrasjon

Organisatorisk maktkonsentrasjon er knyttet til en konsentrasjon av selve det politiske systemet. Her viser analysene en nedgang i både antall politiske representanter og antall politiske utvalg. Det har blitt færre personer som deltar i politikkkutformingene i kommunene og dermed er det mer sannsynlig at de som er del av systemet vil ha muligheter for å utøve mer innflytelse. I tillegg blir systemet mer homogent, ettersom det er færre individer med ulike syn og interesser å ta hensyn til i politikkkutformingene. Norske kommuner har redusert antallet av politiske utvalg og i stedet valgt utvalg som råder over større fagområder. Det betyr at lederne i hvert av utvalgene får et større fagområde å fatte beslutninger omkring. Disse to endringene reflekterer om en styrket posisjon for politikerne og et mer konsentrert politisk system.

En av de klareste indikatorene på at politikere har fått et bedre økonomisk spillerom er variabelen om politiske utgifter per politiker. Her viser analysene en økning fra 2001 til 2012. Det har tidligere blitt nevnt at det har blitt færre politikere i kommunene. Ved at lederne av de politiske utvalgene har fått større fagområder å styre over, har den økte oppgavemengden skapt et behov for disse lederne til å ha betalte verv. I tillegg har de politiske utgiftene økt som et resultat av at større stillingsprosenter for både ordfører og varaordfører. For de fleste kommuner er det disse stillingene som drar opp utgiftsposten omkring politisk styring. Derfor betyr større stillinger, mer utgifter. Derimot viser analysen av utgifter til politisk styring en nedgang sett opp mot hele det kommunale budsjettet. De kommunale budsjettene har økt mer enn budsjettene til politisk styring. Det er også i tråd med den økte oppgavemengden kommunene har og tjenestene de er satt til å levere. Likevel har hver politiker har fått et bedre økonomisk spillerom. Disse funnene er klare bekræftelser på at det i norske kommuner har forekommet en

organisatorisk maktkonsentrasjon. Disse tre indikatorene støtter opp om en organisatorisk maktkonsentrasjon.

5.1.2 Maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen?

Norske kommuner har fått et mer konsentrert politiske system. Videre er det interessant å se om denne konsentrasjonen også har påvirket makten tilgjengelig for den politiske ledelsen. Stillingsprosent er en variabel som har en klar økning i følge de deskriptive analysene. Det viser tydelig at ordførerrollen har blitt en viktigere funksjon i norske kommuner. Tidligere hadde gjerne en del kommuner deltidsansatte ordførere. Dette har endret seg til at de nå har en ordfører i full stilling. Denne endringen henger klart sammen med at kommunene har fått flere og mer komplekse oppgaver å løse. Kommunene har over en tidsperiode fått oppgaver som; helsevern for psykisk utviklingshemmede, ansvar for primærhelsetjenesten, grunnskole, barnehage, barnevern og lignende. I tillegg har kommuner i større grad tatt på seg oppgaver som dreier seg om kulturvirksomhet og næringsutvikling (Jacobsen, 2009 s. 63-64). Det skaper et behov for å delegerer oppgaveløsningen nedover i administrasjonen. All delegeringen medfører et økt koordineringsbehov. Etter innføringen av kommuneloven fra 1992, har ordføreren blitt det lovfestede bindeleddet mellom administrasjon og politikk. I løpet av de siste tjue årene har ordføreren blitt mer involvert i beslutningstakingen i kommunen. Det har fått utslag i større stillingsprosenter for ordførere uavhengig av kommunens størrelse. I tillegg har også varaordførerne fått større stillingsprosenter som kan gi dem mulighet til å være mer aktive i politikkkutforming i kommunen. Større stillingsprosenter styrker opp om en profesjonalisering av politikerrollen og en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen.

Det finnes ingen utbredt trend i norske kommuner om å ansatte en politisk rådgiver for å bistå ordfører eller varaordfører i utarbeidelse av politikk. Det er faktisk kun Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Bodø som har opprettet en slik stilling. Rådgiverne har viktige politiske funksjoner hvor de blant annet bistår ordfører med å få saker igjennom politisk og gi faglige råd. I de kommunene som har en slik rådgiver er det en klar ressurs for den politiske ledelsen. Det gjør det igjen lettere for ordførerne å delta i beslutningstaking og påvirke politiske utfall. Ansettelsen av politiske rådgivere er i stor grad i tråd med det teoretiske rammeverket omhandlende presidentialisering (Poguntke & Webb, 2005). Her er en av de klareste indikatorene knyttet til fenomenet økningen i ressurser og personell hos den politiske ledelsen, i form av politiske rådgivere og sekretærer. Selv om det på ingen måte er en trend som har befestet seg på kommunalt nivå, viser de fire aktuelle kommunene at det også forekommer på

lavere politisk nivå. Oppsummert sett er det på den aktuelle variabelen ingen klare tegn til en maktkonsentrasjon.

Den siste variabelen undersøker om den politiske ledelsen i økende grad fordeler politiske lederverv til egne partifeller. Utsagnet til Mette Gundersen i Fædrelandsvennen ga grunn til å forvente at dette forekom i større grad som en bevisst handling fra den politiske ledelsen for å øke egen makt og beslutningsevne. Likevel viser analysene en nedgang for dette for både ordførers og varaordførers parti. Politiske lederverv blir faktisk i mindre grad tildelt egne partifeller nå enn før. I korrelasjonsanalysene ble det avdekket at denne variabelen henger tett sammen med partipolitiske konsentrasjon. Det største partiet i kommunestyret har fått færre representanter og framstår således som svakere. Det gjør det vanskelig for ordfører og varaordfører å tildele lederverv til egne partifeller, ettersom partiet de representerer ikke har nok politisk styrke. Det kommer da til uttrykk i nedgangen i variabelen. Denne variabelen henger også nært sammen med det teoretiske rammeverket til presidentialisering. Kolltveit (2012b) konkluderte med at det verken hadde forekommet flere omrokkinge innad i ministervervene eller utpeking av ministre med liten tidligere erfaring. Det var også klart at denne nedgangen hadde sammenheng med regjeringens styrke i Stortinget, ettersom forekomsten økte noe under ettpartiregjeringer. På kommunalt nivå viser analysene at den politiske konsentrasjon er forholdsvis lav og synkende. Det betyr at det vil være få kommuner hvor det største partiet har totalt flertall som således kan ligne en «ettpartiregjering» på lokalt nivå. Det kan igjen forklare nedgangen i fordeling av lederverv til egne partifeller. Samtidig avkrefter at det forekomsten av en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen.

5.1.3 Funnene sett i sammenheng med det teoretiske rammeverket

Det finnes ingen bekreftelse for variablene politisk rådgiver eller fordeling av kommunale lederverv. Disse variablene må regnes for å være de sterkeste for å måle en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen. Likevel viser analysen en bekreftelse for både ordfører og varaordførers stillingsprosent, samt for politiske utgifter per representant. Disse indikatorene bekrefter at det har skjedd en endring i norske kommuner. Dersom man ser dette sammen med nedgangen i antall politiske representanter og politiske utvalg, kan det klart sies at politikken har blitt mer konsentrert. Vi har fått færre politikere, men de som finnes har større stillingsprosenter og mer tilgjengelige ressurser. Færre politiske utvalg, betyr at utvalgene har fått større fagområder å styre over, noe som antyder at politikerne kan ha inntatt en mer aktiv rolle i forbindelse med politikktutforming. Det betyr at lederne av de samme utvalgene, vil få en større innflytelse på politikktutforming i kommunen. Alle disse funnene støtter opp en

profesjonalisering av politikken på lokalt nivå (Jacobsen, 2009 s. 122). Denne konsentrasjonen gjelder det lokalpolitiske system som helhet og ikke kun den politiske ledelsen. Dermed er bildet av norske kommuner slik at det i liten grad har forekommet en maktkonsentrasjon kun knyttet til den politiske eliten i kommunene. Gjennom de momentene oppgaven har målt, kan det sies at politikerne er gitt større beslutningsrammer. Men hvordan de har utnyttet disse rammene har ikke vært fokus for undersøkelsen. Dermed krever det mer forskning på dette området for å gi konkrete svar på det. Selv om oppgaven kun ender opp med en klar bekreftelse i forhold til den organisatoriske maktkonsentrasjonen, så er det klart at det å være politisk leder i kommunene over tid har endret seg. Den lokalpolitiske lederrollen har i større grad blitt en profesjonalsert heltidsstilling med økte ressurser og flere oppgaver, selv i mindre kommuner.

Opgaven har presentert to teoretiske tilnærminger til de politiske endringene i samfunnet. På den ene siden har man forskningen til Poguntke og Webb som sier at det har forekommet en presidentialisering av den politiske lederen i flere europeiske land. På den andre siden har man forskningen til Kolltveit som mener endringene i Norge mer er i retning av en maktkonsentrasjon. Funnene presentert i denne oppgaven gir mest støtte i retning av Kolltveit og en generell maktkonsentrasjon (Kolltveit, 2012a). Studien gir dermed ikke støtte til en presidentialisering på lokalt nivå (Poguntke & Webb, 2005). Presidentialiseringslitteraturen er ikke særlig treffende for det politiske system i Norge, uavhengig av hvilket politisk system den testes på. Dette er forventet ettersom enhetene som undersøkes kjennetegnes av å være kollegiale organer med en struktur ment for å spre makten blant de folkevalgte, framfor å samle dem hos en politisk ledelse. Denne strukturen «tvinger» representanter og partier til å komme fram til omforente løsninger og inngå kompromisser. Strukturen er mer konsensusorientert enn på nasjonalt nivå. Grupperinger må søke støtte for å få gjennomslag i saker, og systemet er innrettet på en måte som gjør at det ikke er noen formelle trusler i form av kabinettsspørsmål å benytte for å skaffe gjennomslag (Jacobsen, 2009 s. 99-100). For at presidentialisering skal kunne oppstå, kreves det et klart skille mellom en posisjon og en opposisjon, samt en regjering som den politiske ledelsen kan skaffe seg økt makt på bekostning av. Slike regjeringer finnes ikke i kommuner med en formannskapsmodell. En annen årsak til at funnene ikke viser tegn til en presidentialisering, er at man i Norge ikke har hatt noen tradisjon for sterke enkeltpersoner som framheves i media og valgprosessene (Kolltveit, 2012b s.388). Det gjør det mer naturlig å snakke om hele det politiske systemet og de politiske partiene, framfor enkeltpersoner og en politisk ledelse.

5.2 Store kommuner opplever mer maktkonsentrasjon enn små kommuner

Det totale bildet viser ingen klar tendens til en maktkonsentrasjon hos den lokalpolitiske ledelsen. Dette bildet endrer seg noe når vi splitter funnene opp i store og små kommuner. Skillet mellom store og små kommuner er lagt på 20 000 innbyggere. Her viser analysen at selv i en periode med økt fragmentering i samfunnet, har det i store kommuner foregått en konsentrasjon rundt ordfører og varaordførere. Korrelasjonsanalysen viser at kommunestørrelse påvirker alle variablene positivt. Det betyr at økt kommunestørrelse fører til en økning innenfor alle variablene som således gir en større bekreftelse på en maktkonsentrasjon. I tillegg viser regresjonsanalysen at forklaringen vinner stadig større betydning for hvordan lederverv fordeles. I store kommuner har varaordføreren større stillingsprosent, det brukes mer politiske utgifter per representant og lederverv tildeles i større grad til den politiske ledelsens egne partifeller. Dersom vi studerer de fire kommunene med politisk rådgiver, er det klart at en slik stilling er størrelsesavhengig.

Kommunestørrelse ble under teorikapittelet presentert som en Proxy for å måle effekten av de tre forklaringene presentert av Poguntke og Webb. At kommunestørrelse oppnår en effekt på alle variablene i analysen, gjør at det finnes empirisk støtte til en forekomst av både internasjonalisering av politikken, økt oppgavemengde og kompleksitet i oppgaveløsningen, samt endringer innen massekommunikasjon på kommunalt nivå. Dette gir en bekreftelse til det teoretiske rammeverket og forklaringene til Poguntke og Webb, hvor tanken oppgaven begrunnet at disse samfunnsendringene hadde befestet seg på lokalt nivå og påvirket det politiske systemet. Det er interessant at selv om man ikke kan bekrefte en presidentialisering, kan man bekrefte at det i den grad det forekommer i norske kommuner, kan forklares ut fra det teoretiske rammeverket til presidentialisering. Det har blitt sagt ved flere anledninger at den politiske konteksten i norske kommuner har endret seg. Flere politikere blir betalt for sitt politiske verv, noe som betyr en mer profesjonalisert politikerrolle. Antall politikere i kommunestyrene har minket, i likhet med antall politiske utvalg (Jacobsen, 2009). Kommunene må i større grad ta hensyn til det internasjonale nivået i forbindelse med direktiver og endrede krav ved store anbud. Det skaper et større internasjonalt fokus. Oppgavemengden og den tilhørende kompleksiteten til disse oppgavene har økt i norske kommuner. Det medfører et sterkere behov for en politisk ledelse som kan koordinere mellom de ulike aktørene i samfunnet. Parallelt med dette har man fått en massemedia som tar en større rolle gjennom sin dagsordenssettende funksjon, som således går inn og påvirker politikktutforming. Til sammen medfører disse endringene et behov for mer profesjonaliserte politikere som har mulighet til å

ta en større del i samfunnsutviklingen og politikktutforming. Det resulterer i en sterkere politisk styring og et økt fokus på politisk ledelse. Disse tre endringene får dermed utslag og blir en forklaring på den maktkonsentrasjonen man opplever hos den politiske ledelsen i norske kommuner. Siden disse tre forklaringene også er avhengig av kommunestørrelse, kan det konkluderes med at maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen i større grad forekommer i store kommuner.

Det ble også presentert en kontrollvariabel. Her var utgangspunktet at maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen var et speilbilde på en økt politisk konsentrasjon i norske kommuner. Den deskriptive analysen viser en nedgang i den politiske konsentrasjonen fra 1992 til 2012. Det styrker opp om at norske kommuner over en tjuetårsperiode har opplevd en økt grad av politisk fragmentering blant det største partiet i kommunestyret. Det henger i stor grad sammen med den siste samfunnsendringen til Poguntke og Webb (2005) som dreier seg om utvisking av sosiale skillelinjer. Konsekvensen av dette blir at velgerne mister sin tilhørighet til bestemte partier og dermed framstår som mer flyktige. Nedgangen i politisk konsentrasjon medfører et vanskeligere politisk system, hvor beslutningstakingen blir preget av mer pluralitet og flere meninger å ta hensyn til. Det kan påvirke hvor mye makt den politiske ledelsen har tilgjengelig. Generelt i norske kommuner kan ikke partipolitisk konsentrasjon forklare en konsentrasjon av makt. Likevel kan den politiske konsentrasjonen på lik linje med kommunestørrelse variere mellom kommuner. I den andre korrelasjonsanalysen ble derfor effekten av partipolitisk konsentrasjon testet opp mot de ulike variablene. Her var det kun sammenhengen med fordeling av lederverv som oppnådde signifikante effekter. Analysen er klar og viser at hvor stor oppslutning det største partiet har i kommunestyret er en avgjørende faktor. Det er forventet funn ettersom jo større majoritet det største partiet har, desto flere lederverv er partiet legitimert å få. Det betyr at fordeling av lederverv kan sies å være et speilbilde av partipolitisk konsentrasjon i kommunene. Ettersom både kommunestørrelse og politisk konsentrasjon hadde en effekt på fordeling av lederverv ble det benyttet en regresjonsanalyse for å avgjøre hvilken av de to variablene som forklarte mest. Analysen viste at over tid har det vært den politiske konsentrasjonen som har hatt størst betydning. Et annet interessant funn i analysen var at effekten av denne variabelen har vært avtagende parallelt med at effekten til kommunestørrelse har økt. Det kan henge sammen med den generelle nedgangen i politisk konsentrasjon i Norge over tid. I 2012 kan fordeling av lederverv i tilnærmet like stor grad forklares av kommunestørrelse som av politisk konsentrasjon. Det betyr at samtidig som samfunnet har blitt mer fragmentert har kommunestørrelse blitt en viktigere forklaring for også denne variabelen,

i likhet med de andre variablene. Det ble også kjørt regresjonsanalyser for de andre to variablene. Her var det kun kommunestørrelse som ga signifikante effekter og den standardiserte betaverdien for politisk konsentrasjon var tilnærmet null.

Oppsummert sett betyr resultatene av korrelasjonsanalysene at kommunestørrelse er et avgjørende moment for maktkonsentrasjon. Hypotesen kan altså bekreftes. Alle variablene har en positiv korrelasjon med størrelsesvariabelen, som betyr at økt størrelse vil resultere i økt maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen i norske kommuner. De manglende funnene omkring maktkonsentrasjon kan dermed til dels forklares ut fra Norges kommunelandskap. Dette består av for mange små enheter til at man skal få klare funn i analysene. Kun 11,9 % av kommunene har over 20 000 innbyggere. Det betyr at 88 % av kommunene har under 20 000 innbyggere, og over halvparten av norske kommuner har færre enn 5000 innbyggere (jf. vedlegg 2). Det påvirker resultatene og kan forklare hvorfor analysene generelt sett ikke viser en klar konsentrasjon av politisk makt hos ordførere og varaordførere i norske kommuner. Det betyr også at store kommuner i større grad vil oppleve en maktkonsentrasjon hos den politiske ledelsen, enn små kommuner.

5.3 Kommunestrukturdebatten

Siden kommunestørrelse viser seg å være en avgjørende forklaringsfaktor for maktkonsentrasjon er det naturlig å bringe inn en diskusjon rundt kommunestørrelsesdebatten. Kommunestørrelse og hva som regnes som en «stor nok» kommune er for tiden et veldig omdiskutert tema. Spesielt framhevet har denne diskusjonen blitt i forbindelse med at regjeringens ekspertutvalg 31. mars 2014 la fram en delrapport om «*Kriterier for god kommunestruktur*». Her var utvalgets mening at den ideelle kommunestørrelsen for norske kommuner med tanke på de oppgaver de er satt til å løse, er mellom 15 000 til 20 000 innbyggere. Dette er på bakgrunn av en vurdering av tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet, funksjonelle samfunnsutviklingsområder, høy politisk deltakelse, lokal politisk styring og lokal identitet (Vabo et al., 2014). Den kommunereformen som diskuteres, vil etter ekspertutvalgets vurdering medføre kommuner med et mye høyere innbyggertall. Dersom vurderingene følges til punkt og prikke vil det bety en reduksjon fra dagens 428 til rundt 100 kommuner (Holtet & Heggheim, 2014).

Det finnes en god del forskning på konsekvensene av kommunesammenslåinger. Disse er gjerne basert i stordriftsfordeler, ønske om økt effektivitet og forbedring av tjenestekvaliteten. Lite fokus er derimot tillagt kommunalpolitikken og hva konsekvensen av større kommuner vil

bety for denne (Jacobsen, 2002 s. 248-249). Ekspertutvalget nevner noe i rapporten om lokalpolitisk styring. Her fremheves det at den lokalpolitiske styringen har endret seg og dermed også rollen som folkevalgt. Dette henger sammen med økt saksmengde og større kompleksitet i de sakene som er oppe til behandling. Forventingene til politikernes rolleforståelse har endret seg som følge av kommuneloven av 1992. Det er endringene og konsekvensene av dette som denne oppgaven gir en oversikt over. Oppgaven kartlegger en større profesjonalisering av kommunale politikere, selv om dette ikke har konsentrert seg kun rundt en politisk ledelse. Disse endringene kan direkte knyttes opp mot en kommunestrukturdebatt og betydning for lokaldemokratiet. Større kommunale enheter vil påvirke den politiske styringen og medføre en økt tilførsel av ressurser til den politiske ledelsen, samt en profesjonalisering av politikerne. Disse endringene vil igjen medføre en større mulighet for en konsentrasjon av makt hos den politiske ledelsen. Dersom vi får større kommuner i Norge som konsekvens av en sammenslåing, vil det ikke bare påvirke kommunenes effektivitet, kvalitet og økonomi, men også kommunalpolitikken. Store kommuner vil få en sterkere politisk ledelse, som har flere ressurser, mer makt og dermed i større grad har mulighet til å påvirke politikutformingen.

5.4 Konsekvens av økt maktkonsentrasjon

Økt kommunestørrelse, betyr større forekomster av maktkonsentrasjon. Hva er så konsekvensen av dette? Er økt maktkonsentrasjon positivt eller negativt for samfunnet? Kommunen er en institusjon som bygger på ulike verdier, blant annet: funksjonalitet, autonomi, demokrati og effektivitet (Jacobsen, 2009 s. 14-17; Rose, 2005). For å besvare spørsmålene ovenfor må maktkonsentrasjon ses ut fra både et effektivitets- og et demokratiperspektiv. Effektivitetsperspektivet dreier seg kort om den sentrale rollen norske kommuner har i forhold til å produsere velferdstjenester. De skal både være kostnads- og tilpassningseffektive (NOU 2005: 6, s. 20). Norske kommuner har mange oppgaver å løse, noe som medfører at flere oppgaver vil bety et behov for flere ansatte for å bistå i oppgaveløsningen. For den politiske ledelsen betyr det kontrolleringsansvar for et stadig større system. Dette perspektivet dreier seg om ledelsens mulighet til å styre egen organisasjon. En kommunesammenslåing vil bety en større organisasjon. Denne blir da i større grad preget av desentralisering, mangfold av aktører og kompleksitet. For å skulle håndtere denne nye situasjonen er det et klart behov for sterke politikere som kan kontrollere den fragmenterte organisasjonen. Dermed kommer det et medfølgende behov for økte ressurser, både i form av større stillingsprosenter, ansettelse av politiske rådgivere og flere økonomiske midler tilført politikerne. Det vil da trolig være lettere for den politiske ledelsen å få gjennomslag for politikk og dermed styre en organisasjon, hvor

deres partifeller besitter viktige lederverv. I dette perspektivet er økt konsentrasjon av politisk makt en nødvendighet for å skulle klare å styre den nye organisasjonen. På bakgrunn av dette er det helt klart at en maktkonsentrasjon både er nødvendig og gunstig sett ut fra et effektivitetsperspektiv.

På motsatt side kan de samme endringene ses ut fra et demokratiperspektiv. I tillegg til å produsere tjenester skal norske kommuner sørge for en sammenheng mellom nærhet og demokrati. Hensikten med det lokalpolitiske system er å skape et tettere forhold mellom styrende og styrte. Det vil igjen sørge for et bedre forhold mellom lokalpolitiske preferanser og vedtatt politikk. Det kan bety at de representantene som velges faktisk representerer velgernes interesser og behov. Lokaldemokratiet skal også fungere som en skole i demokrati, og er dermed en viktig rekrutteringskanal for det nasjonale demokratiet (NOU 2005: 6, s. 20). Dette systemet bygger på et representativt demokratisystem, hvor både majoriteten og minoriteten skal bli representert i kommunestyret. Således skal politikken utformes i et fellesskap blant alle de ulike interessene som er representert. Ved at det blir færre representanter og mer makt til en kjerne av politikere reduseres denne muligheten. Minoritetene vil få mindre innflytelse over politikkkutforming og det vil gå over fra et representativt demokrati til en form for «elitedemokrati». Et slikt elitedemokrati utvikles ved at den politiske ledelsen i kraft av posisjon, myndighet og kontaktnett befinner seg på toppen av det formelle ansvarshierarkiet, med kontroll over viktige interne styringsressurser. Disse menneskene har en større beslutningskompetanse som omfatter rammebetingelser for andre ledere (Gulbrandsen et al., 2002 s. 12). Det vil være et fåtall politikere som faktisk fatter beslutningene og ikke hele det politiske system som er den egentlige hensikten. I tillegg viser funnene i analysen at det politiske systemet konsentreres rundt færre folkevalgte som får større ansvarsområder. Det betyr igjen mer makt per politiker. På toppen av dette opplever man en fallende valgdeltakelse i norske kommuner (NOU 2006: 7, s. 233). Hver politiker har stadig færre stemmer bak seg og dermed også mindre legitimitet fra befolkningen som vedkommende er satt til å representere. Når man ser dette sammen med at det kun er et fåtall av disse representantene som har nok makt til å påvirke politiske beslutninger blir det klart at dette er en utfordring for norske kommuner. Det er en svekkelse både for det representative demokratiets verdigrunnlag og funksjon. Således vil en maktkonsentrasjon være negativt for norske kommuner.

Maktkonsentrasjon er dermed både positivt og negativt for norske kommuner. Konklusjonen her avhenger av hvilken verdi man velger å vektlegge. Dersom man fokuserer på styringsdyktighet og mulighet for å styre egen organisasjon er det klart at en maktkonsentrasjon

i all hovedsak er gunstig. Vektlegger man i stedet demokrati og legitimitet er maktkonsentrasjon en negativ konsekvens for kommunene. Effektene av maktkonsentrasjon, er som for alle andre samfunnsvitenskapelige fenomener, mulig å vurdere ut fra flere sider og resultatene vil variere ut fra hvilket utgangspunkt man tar.

5.5 Avsluttende konklusjon

Oppgavens problemstilling var å kartlegge om det hadde forekommet en konsentrasjon av politisk makt i norske kommuner i løpet av de siste tiårene. Dette har blitt undersøkt både på et organisatorisk nivå og i forhold til den politiske ledelsen. Det gjennomgående trekket for oppgavens vedkommende er at det generelt sett ikke kan sies å ha forekommet en konsentrasjon av makt hos den politiske ledelsen i norske kommuner. I de tilfellene det forekommer er det i større kommuner med høyt innbyggertall. Samtidig er et viktig funn i oppgaven at norske kommuner har blitt mer konsentrert på et organisatorisk nivå. Politikken som utføres er ikke lenger av en ren frivillig art, som noe som foregår ved siden av en fulltidsjobb. Vi har fått profesjonaliserte politikere med betalte verv som dermed har større muligheter til å påvirke politiske beslutninger. Den politiske makten har blitt konsentrert rundt færre individer som hver trolig har en større rolle og mer tilgjengelige ressurser. Denne konsentrasjonen gjelder ikke kun den politiske ledelsen, men hele det politiske systemet. Problemstillingen får dermed delvis støtte, ved at det har forekommet en konsentrasjon i norske kommuner, hvor den gjelder hele det lokalpolitiske systemet og ikke kun den politiske ledelsen. Av den årsak gis det ingen støtte til en utbredelse av «kommunale presidenter» i norske kommuner. Likevel er det klart at det å være ordfører ikke lenger kun kan betegnes for å være «en fremste blant likemenn».

Denne oppgaven tilfører forskning på det lokalpolitiske system en ny måte å tenke på omkring politisk ledelse og organisatorisk kontekst. Den problematiserer endringer som har skjedd i norske kommuner i løpet av de siste tjue årene og hva disse endringene har betydd for lokaldemokratiet og vilkår for å utøve politikk. Den presenterer et grundig datamateriale som gir et godt bilde på endringer innen kommunepolitikken. I tillegg aktualiserer oppgaven forekomsten av maktkonsentrasjon ut fra den pågående kommunestrukturdebatten og tilfører et nyansert perspektiv å vurdere sammenslåinger ut fra.

5.6 Metodiske svakheter

Selv om denne oppgaven inneholder et stort antall enheter som medfører at funnene er representative for norske kommuner, finnes det likevel noen metodiske svakheter. Den første svakheten er knyttet til hvordan begrepet maktkonsentrasjon er operasjonalisert. Operasjonalisering er valgt på bakgrunn av hvordan begrepet måles i andre land og på nasjonalt

nivå i Norge. Likevel avviker kommunenivået på mange måter fra det nasjonale, samtidig som den politiske konteksten i Norge på mange måter avviker fra internasjonal kontekst. Det gjør at indikatorene må ha et annet fokus. Det finnes flere relevante måter å måle dette fenomenet på, som muligens ville medført andre konklusjoner. Men som all forskning må man ta et begrunnet valg og ha det som utgangspunkt. Det betyr også at alle funnene denne oppgaven har presentert er avhengig av dette utgangspunktet.

I tillegg har det ikke blitt gjennomført noen kvalitativ validering av de undersøkte variablene for å styrke opp om de kvantitative funnene. Det betyr at aspektet maktkonsentrasjon kun er studert ut fra et kvantifiserbart aspekt. Maktkonsentrasjon er et komplekst begrep som dermed krever en grundigere og dypere forståelse gjennom kvalitative intervjuer.

5.7 Veien videre

Det vil være interessant å studere hvordan denne utviklingen fortsetter i årene fremover. Som analysene viser påvirker kommunestørrelse maktkonsentrasjon. Dersom det vil forekomme kommunesammenslåinger, kan det bety at fremtidige undersøkelser vil ha større muligheter for å finne forekomster av maktkonsentrasjon generelt i kommunelandskapet.

Denne oppgaven har presentert en grundig kvantitativ gjennomgang av utvalgte indikatorer som kan knyttes til en maktkonsentrasjon. Den gir således et godt bilde på endringer som har forekommet i norske kommuner over tid. Som all annen forskning er det alltid et behov å gå grundigere inn i enhetene som er omfattet av undersøkelsen, for således å styrke dataene og fange opp nyanser. For å gjøre dette er det behov for videre forskning med en kvalitativ tilnærming. Oppgaven reflekterer rundt politikernes mulighet til å øke egen makt, men har ingen funn knyttet til hvordan de endrede rammene påvirker beslutningstaking i kommunen. Et interessant aspekt i forbindelse med maktkonsentrasjon er å gå dypere inn i hvordan beslutningsprosessene foregår i kommunene. Det er viktige aspekter med de politiske beslutningsprosessene som kun kan avdekkes gjennom dyptgående kvalitative studier som dermed kan bli oversett ved kun å fokusere på kvantitativ data. Endringer innen beslutningsprosesser er dermed best undersøkt gjennom intervjuer med de involverte aktørene i prosessen (Kolltveit, 2012b).

6. Litteraturliste

- Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American political science review*, 95(03), 529-546.
- Berli, M. T. (2011). Håndbok for ordførere. Et oppslagsverk for ordførere, fylkesordførere og varaordførere. Lastet ned 19. mars, 2014, Hentet fra <http://www.ks.no/PageFiles/19020/H%C3%A5ndbok%20for%20ordf%C3%B8rere.pdf>
- Borraz, O., & John, P. (2004). The transformation of urban political leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 107-120.
- Buck, M., & Willumsen, T. (2012). Ordføreremakt? Den norske ordførerrollen i lys av forsøkene med direkte valg og utvidet myndighet 1999-2011 (s. 1-257). Tromsø.
- Bäck, H., Dumont, P., Meier, H. E., Persson, T., & Vernby, K. (2009). Does European Integration Lead to a 'Presidentialization' of Executive Politics? *European Union Politics*, 10(2), 226-252.
- Dahl, R. A., & Tufte, E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Duverger, M. (1980). A NEW POLITICAL SYSTEM MODEL: SEMI-PRESIDENTIAL GOVERNMENT. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187.
- Fylkesmannen.no. (2013). Kommunesektorens inntekter i 2014. Lastet ned 20.05, 2014, Hentet fra <http://fylkesmannen.no/M/mr/Nyhende/Kommunesektorens-inntekter-i-2014/>
- Goldsmith, M., & Larsen, H. (2004). Local Political Leadership: Nordic Style. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 121-133.
- Gulbrandsen, T., Engelstad, F., Klausen, T. B., Skjeie, H., Teigen, M., & Østerud, Ø. (2002). *Norske makteliter*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Haga, G., Leirset, E., & Lillestøl, Ø. (2014). Kommunestyre og lokaldemokrati: en empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret. In E. Leirset & Ø. Lillestøl (red.), Rapport (Høgskolen i Nord-Trøndelag : online) (s. book). Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Holtet, A., & Heggheim, S. (2014, 31.03.2014). Fra 428 til 100 kommuner: – Nærmest umulig å få til. *NRK*. Lastet, Hentet fra <http://www.nrk.no/sorlandet/vil-ha-15.000-i-hver-kommune-1.11640960>
- Jacobsen, D. I. (2002). Kommentar: Kommunestørrelse og kommunal politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 18(03), 248-262.
- Jacobsen, D. I. (2007). Politikk og administrasjon på lokalt nivå—den lokale administrasjonens politiske makt. En studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner.
- Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på kommune-Norge: en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforl.
- Kolltveit, K. (2012a). Maktkonsentrasjon og politisk kontekst - Om underutvalgets rolle i to norske regjeringer. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 28(01), 24-47.

- Kolltveit, K. (2012b). Presidentialisation in the Executive Sphere? Evidence from Norwegian Cabinets. *Scandinavian Political Studies*, 35(4), 372-392.
- Kolltveit, K. (2013). Innerst inne i maktens indre. *Stat & Styring*, 23(01), 40-41.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). Kommunestruktur. Lastet, Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/kommunejuss/kommunestruktur.html?id=540087>
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., & Røiseland, A. (2013). Interkommunalt samarbeid - Konsekvenser, muligheter og utfordringer (Vol. Rapport IRIS - 2013/008). Stavanger: IRIS.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Midtbø, T. (2007). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere: med eksempler i SPSS*. Oslo: Universitetsforl.
- NOU 2000: 9. (2000). *Konkurransflater i finansnæringen*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- NOU 2001: 29. (2001). *Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- NOU 2005: 6. (2005). *Samspill og tillit*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- NOU 2005: 18. (2005). *Foredling, forenkling, forbedring*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- NOU 2006: 7. (2006). *Det lokale folkestyret i endring?* Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Peters, B. G., Rhodes, R. A. W., & Wright, V. (red.). (2000). *Administering the summit: Administration of the core executive in developed countries*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005). The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis. I T. Poguntke & P. Webb (red.), *The Presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies* (s. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Regnskapsrapportering i KOSTRA. (2013). *Regnskapsrapportering i KOSTRA*. Kommunal- og regionaldepartementet (red.) *Veiledning - Regnskapsåret 2013*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/KOMM/Hovedveileder2013.pdf>
- Rhodes, R. A. W. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly*, 65(2), 138.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.

- Rose, L. E. (2005). Demokratiteori - forventninger og virkelighet. I H. Baldersheim & L. E. Rose (red.), *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Sandberg, T. (2014, 20. januar). Hvorfor bjeffer du ikke, Mette Gundersen?, *Fædrelandsvennen*. Retrieved from http://www.fvn.no/lokalt/Hvorfor-bjeffer-du-ikke_-Mette-Gundersen-2540406.html
- Saxi, H. P. (2011). Presidentialisation of the Sub-national Level in Norway. I T. Persson & M. Wiberg (red.), *Parliamentary government in the Nordic countries at a crossroads: coping with challenges from Europeanisation and Presidentialisation* (s. 277-300). Stockholm: Santérus Academic Press.
- St.meld. nr. 17. (2004-2005). *Makt og demokrati*. Oslo: Statsministerens Kontor.
- Statistisk Sentralbyrå. (2013). 3. Gruppering av kommuner og fylkeskommuner. Lastet ned 20. mai, 2014, Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/3.gruppering-av-kommuner-og-fylkeskommuner>
- Statistisk Sentralbyrå. (2014). Konsumprisindeksen, 15. april 2014. Lastet ned 19. mai, 2014, Hentet fra <http://ssb.no/kpi?fokus=true>
- Statsministerens kontor. (2013). Statsministerens politiske medarbeidere. Lastet ned 10. februar, 2014, Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/statsministerens-kontor/politisk_ledelse.html?id=897
- Vabo, S. I., Hagen, T. P., Borge, L. E., Brandtzæg, B. A., Holmli, H., Ohm, H. M., & Hagerupsen, M. (2014). Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg. Oslo.
- Øgård, M. (2005). New Public Management - markedet som redningsplanke? I H. Baldersheim & L. Rose (red.), *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Østerud, Ø. (2003). *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.

7. Vedlegg

Vedlegg 1: Kommuner utelatt fra undersøkelsen

0113 Borge, 0131 Rolvsøy, 0133 Kråkerøy, 0134 Onsøy, 0301 Oslo, 0716 Re, 0716 Våle, 0718 Ramnes, 1201 Bergen, 1214 Ølen, 1572 Tustna, 1556 Frei, 1723 Mosvik, 1756 Inderøy, 1822 Skjerstad, 1902 Tromsø, 1915 Bjarkøy.

Kommunesammenslåinger fra 1992 til og med 2013		
Endringstidspunkt	Fra kommune	Ny kommuneenhet
01.01.2013	1901 Harstad	1903 Harstad
01.01.2013	1915 Bjarkøy	1903 Harstad
01.01.2012	1723 Mosvik	1756 Inderøy
01.01.2012	1729 Inderøy	1756 Inderøy
01.01.2008	1503 Kristiansund	1505 Kristiansund
01.01.2008	1556 Frei	1505 Kristiansund
01.01.2006	1154 Vindafjord	1160 Vindafjord
01.01.2006	1159 Ølen	1160 Vindafjord
01.01.2006	1569 Aure	1576 Aure
01.01.2006	1572 Tustna	1576 Aure
01.01.2005	1804 Bodø	1804 Bodø
01.01.2005	1842 Skjerstad	1804 Bodø
01.01.2002	0716 Våle	0716 Re
01.01.2002	0718 Ramnes	0716 Re
01.01.1994	0103 Fredrikstad	0106 Fredrikstad
01.01.1994	0113 Borge	0106 Fredrikstad
01.01.1994	0131 Rolvsøy	0106 Fredrikstad
01.01.1994	0133 Kråkerøy	0106 Fredrikstad
01.01.1994	0134 Onsøy	0106 Fredrikstad
01.01.1992	2001 Hammerfest	2004 Hammerfest
01.01.1992	2016 Sørøysund	2004 Hammerfest
01.01.1992	0903 Arendal	0906 Arendal
01.01.1992	0918 Moland	0906 Arendal
01.01.1992	0920 Øyestad	0906 Arendal
01.01.1992	0921 Tromøy	0906 Arendal
01.01.1992	0922 Hisøy	0906 Arendal
01.01.1992	0401 Hamar	0403 Hamar
01.01.1992	0414 Vang	0403 Hamar
01.01.1992	0102 Sarpsborg	0105 Sarpsborg
01.01.1992	0114 Varteig	0105 Sarpsborg
01.01.1992	0115 Skjeberg	0105 Sarpsborg
01.01.1992	0130 Tune	0105 Sarpsborg

Overføring av kommuner fra et fylke til et annet				
Endringstidspunkt	Fra kommune	Til kommune	Fra fylke	Til fylke
01.01.2002	1214 Ølen	1159 Ølen	Hordaland	Rogaland

Vedlegg 2: Oversikt antall kommuner ut fra kommunestørrelse

Oversikt kommuner

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Under 5000 innbyggere	227	53,7	53,7	53,7
5000-9999 innbyggere	88	20,8	20,8	74,5
10000-19999 innbyggere	58	13,7	13,7	88,2
20000-49999 innbyggere	40	9,5	9,5	97,6
Over 50 000 innbyggere	10	2,4	2,4	100,0
Total	423	100,0	100,0	

Vedlegg 3: Utvalg som er utelatt fra undersøkelsen

Klientutvalg; funksjonshemmedes råd; klagenemnd; formannskap; eldreråd; viltnemnd; valgstyre; valgnemnd, ungdomsråd; arbeidsmiljøutvalg, vilt- og innlandsfiskeriemnd; likestilling- og mangfoldsutvalg; overskattetakstnemnda; skattetakstnemnda; forlikrådet; byggenemnda; drift og eiendomsstyret; kommunestyret; grønn nemnd; kvalitets- og forvaltningsstyret; tilsyns- og rettighetsstyret; kommunalt foretak; råd for folkehelse; brukerutvalg; omstilling og nyskaping; ankeutvalg; humanitært styre; plan og bygningsråd; grønt utvalg; idrett- og friluftstyret; plan og utbyggingsutvalg; bygningsråd; bygg- og miljøutvalg; sivilutvalg; energistyre; tilsettingsutvalg; personalutvalg; styre for natur og utemiljø; fiskeriemnd; landbruksnemnd; personal og arbeidsgiverutvalg; naturforvaltningsnemnd; Frevar KF-styret; sakkyndig ankenemnd; sakkyndig nemnd; styre for Vang energiverk; klageutvalg; navnekomite; kontrollutvalg alkohol; felles brukerutvalg; prosjektkomiteen.

Vedlegg 4: E-post til ordfører/varaordfører om deltakelse i spørreundersøkelse

Kjære ordfører/varaordfører

Jeg skriver for tiden masteroppgave i offentlig politikk og ledelse ved Universitetet i Agder. Min veileder er professor Dag Ingvar Jacobsen. En sentral del i oppgaven er å kartlegge i hvor stor grad kommunene har ansatt politiske rådgivere for å bistå sine ordførere og varaordførere. **Med politisk rådgiver mener vi en person ansatt for å bistå ordfører/varaordfører, og som har samme virkeperiode som ordfører/varaordfører.**

I den forbindelse hadde jeg satt stor pris på dersom du kunne ta deg tid til å svare på en elektronisk spørreundersøkelse som kun består av noen få spørsmål. **Det tar ikke mer enn 2-3 minutter.** Dette vil være til stor hjelp for min masteroppgave. All informasjon fra undersøkelsen vil bli anonymisert. Håper du kan tenke deg å delta.

Har du spørsmål kan jeg kontaktes på annssher@online.no eller på telefon 924 31 496.

Undersøkelsen får du tilgang til ved å klikke på lenken under

Med vennlig hilsen

Ann Sherin Johansen

Vedlegg 5: Spørreskjema

Hva slags stillingsprosent har du som ordfører/varaordfører?

- (1) Full stilling (100 %)
- (2) 75-99 %
- (3) 50-74 %
- (4) 25-49 %
- (5) 10-24 %
- (6) Mindre enn 10 %

Er det tilknyttet en politisk rådgiver (ikke formannskapssekretær e.l.) til stillingen som ordfører/varaordfører i din kommune?

- (1) Ja
- (2) Nei

Mener du det er behov for en ordning med politisk rådgiver til ordføreren/varaordføreren i din kommune?

- (1) Ja
- (2) Nei

Har det vært drøftet i formelle politiske fora i kommunen (kommunestyre, formannskap) om man burde opprette en stilling som politisk rådgiver til ordføreren/varaordføreren?

- (1) Ja
- (2) Nei
- (3) Vet ikke

Når ble denne ordningen opprettet?

I hvor stor prosentandel stilling er denne rådgiveren ansatt? (antall prosent)

Hvor viktig er følgende oppgaver for din politiske rådgiver?

	Ikke en oppgave for rådgiveren	I sjeldne tilfeller noe rådgiveren gjør	Ingen særlig viktig oppgave, men noe rådgiveren gjør med jevne mellomrom	En viktig oppgave for rådgiveren	En helt sentral oppgave for rådgiveren
Gir meg faglige råd i enkeltsaker	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Gir meg råd om hvordan jeg best kan få igjennom saker politisk	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Uttaler seg på vegne av ordføreren/varaordføreren til media	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Forhandler med andre politiske partier på vegne av ordføreren	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Fungerer som bindeledd mellom ordføreren/varaordføreren og partiet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Møter enkeltpersoner og organisasjoner på vegne av ordføreren/varaordføreren	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Holder orden på avtaler og lignende, fungerer som personlig sekretær	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Skriver taler, leserinnlegg o.l. for ordfører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Er det andre oppgaver som er sentrale for din politiske rådgiver?

Kommentar
