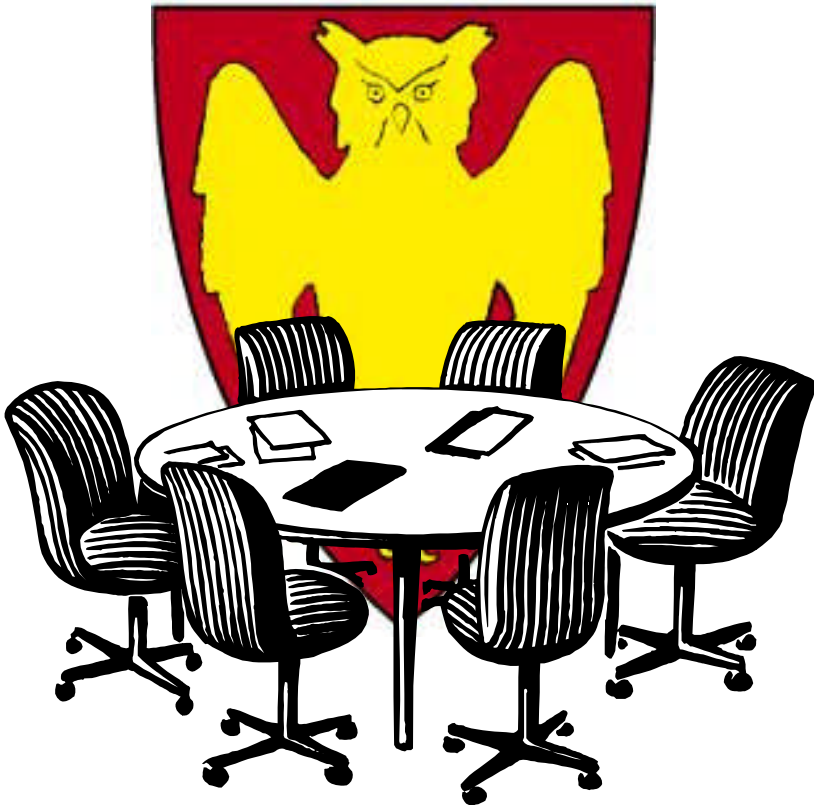


Tor Arnesen & Trond Nilsen

Politisk organisering i Elverum kommune

- erfaringer og justeringer.

ØF-RAPPORT NR. 09/2011

ØSTLANDSFORSKNING

LILLEHAMMER - HAMAR

Østlandsforskning

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med fylkeskommunene og høgskolestyrene/de regionale høgskolesentra i fylkene Oppland, Hedmark og Buskerud som stiftere i samarbeid med Kommunaldepartementet.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer og har i tillegg kontorer i Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Næringsliv og regional utvikling
Velferd, organisasjon og kommunikasjon

Østlandsforsknings viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter.

ØF-rapport nr. 09/2011

Politisk organisering i Elverum kommune

- erfaringer og justeringer

av

Tor Arnesen & Trond Nilsen

Tittel:	Politisk organisering i Elverum kommune. Erfaringer og justeringer.	
Forfatter:	Tor Arnesen og Trond Nilsen	
ØF-rapport nr.:	09/2011	
ISBN nr.:	978-82-7356-685-0	
ISSN nr.:	0809-1617	
Prosjektnummer:	P1070	
Prosjektnavn:	Evaluering av politisk organisering i Elverum kommune – erfaringer og justeringer.	
Oppdragsgiver:	Elverum kommune	
Prosjektleder:	Tor Arnesen	
Referat:	Det er gjennomført en kartlegging av erfaringer blant politikerkorpset og administrasjonen med den politiske organiseringen i Elverum kommune inneværende kommunestyreperiode. Videre er det foreslått justeringer i eksisterende struktur og mandat for kommunestyrekomiteene.	
Emneord:	kommunal organisering, politisk styring, lokalpolitikk, Elverum kommune, kommunestyrekomiteer	
Dato:	1. juni 2011	
Antall sider:	82 + vedlegg (kopi av spørreskjema på til sammen 53 sider)	
Pris:	Kr 200,- Kan lastes ned kostnadsfritt fra http://www.ostforsk.no	
Utgiver:	Østlandsforskning Postboks 223 2601 Lillehammer	telefon 61265700 | telefax 61254165 post@ostforsk.no | http://www.ostforsk.no

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

FORORD

Vi takker politikere, tillitsvalgte og administrasjon i Elverum kommune for bidrag til dette arbeidet. Dette gjelder ikke minst å respondere på spørreundersøkelser. Er det noe internettverden har landet i fanget på oss alle, så er det slike forespørsler. Vi håper denne tilbakerapporteringen til dere alle viser at innsatsen tilbakebetales.

Administrasjon og politikere i Elverum kommune har deltatt i utforming av de spørsmål som ble stilt. Det har sikret deres relevans. Når det gjelder analyse, tolking, drøfting og rapportering har det fullt ut vært Østlandsforsknings oppgave og ansvar. Vårt håp er at det har sikret undersøkelsens kvalitet.

Lillehammer, 1. juni 2011

Svein Erik Hagen — forskningsleder

Tor Arnesen — prosjektleder

INNHOLD

Sammendrag **7**

1 Politisk organisering i Elverum kommune **11**

1.1 Mandat gitt av Elverum kommunestyre 11

1.2 bakgrunn 11

1.2.1 Lokalpolitikkens vesen 15

2 Spørreundersøkelsen **17**

2.1 resultatpresentasjon 17

2.2 Respondenter 18

3 Politikerne **23**

3.1 Den politiske fordelingen 24

3.2 Oppgaven som folkevalgt 25

3.3 *"Ja, det er jo det første skritt som koster, sier man."* (Ibsen) 25

3.4 Tidsbruk til politisk arbeid 27

3.5 Egen vurdering av forholdet mellom innsats og resultat. 30

3.6 Om kommunestyremøtene 34

3.6.1 Møtetekniske forhold 34

3.7 Kommunestyret og dokumentene 36

3.8 Web-TV 38

3.9 Kontaktnett og kontakter 39

3.10 Erfaringer fra arbeidet som kommunestyre-representant 43

3.11 Gjenvalg 45

3.12 ad lib 45

4 De tillitsvalgte **47**

4.1 Hensikt med å innhente erfaring fra de tillitsvalgte 47

4.2 Tillitsvalgte - Respondentene 47

4.3 Forholdet innsats / resultat 47

5 Ulike modeller for politisk organisering 49
5.1 Ulike alternativer 49
5.2 Modellene opp mot hverandre 51
5.3 nemnder og utvalg 52
5.4 Kommunestyrekomiteene i Elverum kommune 53
5.5 Rollefordelingen mellom politisk og administrativt nivå 55
5.5.1 Rollefordelingen i sin alminnelighet 55
5.5.2 Rollefordelingen i kommunestyrekomiteene 56
5.6 Komiteenes rolle og funksjon 57
5.6.1 Mandatet og dets betydning 58
5.6.2 Komiteene som politisk verksted 58
5.6.3 I hvilken grad påvirker komiteene konkrete saker til politisk behandling? ... 60
5.6.4 Påvirkninger overfor visjoner og målsettinger 60
5.6.5 Interessen fra pressen for arbeidet i komiteene 60
5.6.6 Diskusjoner i kommunestyrekomiteene – påvirkning i kommunestyre? 61
5.7 Politisk arbeid i Elverum – status, ønsker og innspill 62
6 Drøfting 67
6.1 Samlet inntrykk 67
6.2 Motivasjon 67
6.3 Innflytelse 67
6.4 Innsats og resultat 68
6.5 Administrasjonen og politikerne 68
6.6 Påvirkning 68
6.7 Oppslutning om kommunestyrekomiteene 69
6.8 Hvilke konkrete grep kan tas for å gi komiteene styrket posisjon? 70
6.8.1 Kontakt med befolkning og lokalsamfunn 70
6.8.2 Diskusjon og innstilling 71
6.8.3 Komiteene og administrasjonen 71
6.8.4 Komiteene og partiene 72
6.8.5 Formannskapet som kommunestyrekomite 72
6.8.6 Ikke tilslutning til ”ad hoc”-komiteer 73
Vedlegg: Kopi av spørreskjema 75

FIGURLISTE

Figur 1: Kommunen er i sentrum for denne analysen, men det er viktig å ta i betraktning at kommunen er "førstelinjetjeneste" mot lokalsamfunn og er ett ledd i et forvaltningsapparat med andre både administrative og politiske ledd (blåfarget). I tillegg er mange kommuner i økende grad involvert i interkommunalt samarbeid osv innenfor tunge kommunale oppgaver, som helse og omsorg, barnevern, tekniske tjenester osv. Kommunen selv er todelt – et politisk apparat og et administrativt apparat. Det er politikere og de politiske relasjonene som har fokus her. 12

Figur 2: Hos David Easton var det politiske systemet illustrert som en boks med inngående piler av krav og støtte, input. På den andre siden av boksen var det utgående piler av beslutninger og handlinger, output. virkningene av vedtaket påvirker i sin tur krav og støtte, med mekanismene for tilbakeføring rundt boksen, feedback. 15

Figur 3: Aldersfordeling av respondentene. Hver stolpe viser i 5-års intervall antall respondenter som faller innenfor hver gruppe. 19

Figur 4: Respondentens – fordelt på medlemmer og varamedlemmer – sine anslag over hvor mye tid de bruker per uke til politisk arbeid. INkluderer tid til forberedelse, tid i møte, tid til etterarbeid, tid til arbeid i partiet / organisasjonen. Vertikal akse viser antall timer per uke, mens horisontal akse viser antall respondenter (frekvens) 28

Figur 5: Kommunestyremdlemmer (dvs varamedlemmer er utelatt) – fordelt på kvinner og menn – sine anslag over hvor mye tid de bruker per uke til politisk arbeid. INkluderer tid til forberedelse, tid i møte, tid til etterarbeid, tid til arbeid i partiet / organisasjonen. Vertikal akse viser antall timer per uke, mens horisontal akse viser antall respondenter (frekvens). 29

Figur 6: Egenvurdering av forholdet mellom innstats og resultat for medlemmer og varamedlemmer i kommunestyret (N_{menn}=23, $N_{kvinner}$=14) 32

TABELLISTE

Tabell 1: Utvalgte karakteristika ved respondentene - politikere og tillitsvalgte (n=59). 18

Tabell 2: Fordeling av respondentene på politkere og tillitsvalgte, menn og kvinner (N=59). 20

Tabell 3: Respondentene fordelt på medlemskap / varamedlemskap i komiteer / utvalg..... 21

Tabell 4: Andel politikere: kommunestyre – og formannskapsmedlemmer og -varameldlemmer som responderte på underesøkelsen. 23

Tabell 5: Fordeling av respondentene på politiske partier og grupperinger (N=35). 24

Tabell 6: Respondentenes oppfatning av oppgavene som folkevalgt. Hver respondent kunne krysse av inntil to alternativer. Grupperen Alle omfatter gruppene som er angitt separat og respondenter med ukjent gruppetilhørighet eller med skjult tilhørighet. Det var til sammen 44 medlemmer og varamedlemmer som krysset av inntil 2 kryss. 25

Tabell 7: Tidligere erfaring som kommunepolitiker. 26

Tabell 8: Hvordan mener du gjennomgående at kolleger i poltikk og administrasjon har etterlevd elverum kommune sitt uttalte veredigrunnlag i inneværende periode? 26

Tabell 9: Om de uten Tidligere erfaring som kommunepolitiker har vært på talerstolen i kommunestyret inneværende periode? 27

Tabell 10: Mener du arbeidsinnsatsen gjennomgående står i forhold til hva du har oppnådd? 31

Tabell 11: Egenvurdering av forholdet mellom personlig innsats og resultat fordelt på om respondenten jobber i offentlig eller privat sektor (n=37). 33

Tabell 12: Egenvurdering av forholdet mellom egen innsats og resultat i kommunestyret fordelt på de to store politiske grupperingene og for alle. Grupperen Alle omfatter gruppene som er angitt separat og respondenter med ukjent gruppetilhørighet eller med skjult tilhørighet. 33

Tabell 13: Respondentenes forhold til Et sett møtetekniske forhold - fordelt på kjønn. Antall respondenter. 34

Tabell 14: Respondentenes forhold til Et sett møtetekniske forhold - fordelt på politikere med og uten tidligere erfaring fra kommunestyre. Antall respondenter. 35

Tabell 15: Respondentenes mening om dokumentene til kommunestyret: Grad av enighet i et sett påstander om dokumentene. 37

Tabell 16: Hva mener representantene om at kommunestyremøtene sendes på web-tv? respondentene kunne krysse av inntil to meninger fra listen som samsvaret med deres egen. (N=40) 38

Tabell 17: Hvilke og hvor ofte politikere har blitt kontaktet av grupperinger i lokalsamfunnet som ønsker å påvirke utfallet i en sak. Gjelder inneværende kommunestyreperiode. Gjelder alle med politiske verv i kommunenen, vararepresentanter inklusive. N=44 39

Tabell 18: Fordelt på kvinner og menn: Hvilke og hvor ofte politikere har blitt kontaktet av grupperinger i lokalsamfunnet som ønsker å påvirke utfallet i en sak. Gjelder inneværende kommunestyreperiode. Gjelder alle med politiske verv i kommunenen, vararepresentanter inklusive. N=44 41

Tabell 19: Har du personlig og i løpet av denne kommunevalgperioden tatt kontakt med noen av de følgende instanser for å påvirke kommunens interesser i saker hvor andre myndighetsnivå er involvert - evt. hvor ofte har du vært i kontakt? (N=44) 42

Tabell 20: Fordelt på kvinner og menn: Har du personlig og i løpet av denne kommunestyreperioden tatt kontakt med noen av følgende instanser for å påvirke kommunens interesser i saker hvor andre myndighetsnivå er involvert? (N=44, $N_{kvinner}$=16, N_{menn}=28)..... 42

Tabell 21: Oppsummering av erfaringer fra perioden fra kommunestyrerepresentantene. 43

Tabell 22: Respondentenes oppfarning av erfaring fra arbeidet som kommunestyrerepresentant inneværende periode. 44

Tabell 23: For de tillitsvalgte under ett: Mener du arbeidsinnsatsen gjennomgående står i forhold til hva du har oppnådd? (N=14)..... 48

Tabell 24: Forholdet mellom politisk nivå og administrasjonen i kommunestyrekomiteene. 56

Tabell 25: Markering av respondentenes oppfatning om mandat, påvirkningsmulighet og interesse fra omverden som medlem i en kommunestyrekomite – er komiteen en god plattform for å utforme politikk? (N=27)..... 58

Tabell 26: En visjon for kommunestyrekomiteene er å vitalisere politkken gjennom å være politiske verksteder: gitt denne visjonen, kryss av på inntil to av følgende påstander: (N=33)..... 59

Tabell 27: Respondentenes erfaringer med hensyn til hvordan kommunestyrekomiteene påvirker beslutninger i kommunestyre og formannskap (N=33):..... 61

Tabell 28: Respondentenes synspunkt på hva som nå bør gis prioritet i den videre utviklingen av kommunens politiske organisering - ordnet etter type organisasjonsmodell som utsagnene er motivert av, og deretter rangert etter fallende prioriteringsfrekvens innenfor hver kategori . Hver respondent kunne krysse av inntil 5 prioriterte hensyn. Respondentene er politisk valgte medlemmer og varamedlemmer (N=40). 62

SAMMENDRAG

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av mandat gitt fra Elverum kommunestyre. Mandatet etterspør to elementer;

1. Innsamling og analyse av erfaringer med politisk organisering i kommunen med vekt på strukturer og prosesser
2. I den grad analysene tilsier det, gi anbefalinger om endringer / justeringer i den politiske organiseringen. I dette anliggende er det kommunestyrekomitemodellen som er gjenstand for analyse.

DATAMATERIALE

Det er samlet inn data med elektronisk spørreskjema fra politikerkorpset og gjennomført dialog / gruppesamtale med ledergruppa i administrasjon i kommunen. Datainnsamlingen er gjennomført i mars 2011, purret to ganger og avsluttet 25. mars 2011. 93 respondenter ble invitert til å svare, hvorav 59 besvarte skjema – det gir en svarprosenten på 63 %. Av respondentene er 24 kvinner og 35 menn. 44 % bor med barn under 16 år. 23 av 35 medlemmer og 14 av 49 varamedlemmer i kommunestyret har besvart spørreskjemaet. 17 respondenter tilhører styringskoalisjonen (A, SP, SV) og 16 opposisjonen. 37 % hadde tidligere erfaring fra tidligere kommunestyreperioder. Vi vurderer svarprosenten fra politikerkorpsets medlemmer i kommunestyret som akseptabel for å avspeile et representativt bilde av de samlede erfaringer som representantene har gjort i inneværende kommunestyreperiode.

Spørreskjema ble utformet i samarbeid med formannskap og administrasjon. Spørreskjema og intervjuguide følger rapporten som vedlegg.

I det følgende vil vi trekke fram de viktigste resultatene i undersøkelsen.

VURDERING AV INNSATS OG RESULTATER

En egenvurdering av forholdet mellom arbeidsinnsats og resultater den enkelte politiker mener å ha oppnådd i perioden gir oppsummert et klart flertall for ”Helt OK” og ”Bra” for alle komiteene. Imidlertid varierer inntrykket noe. Et mindretall i kommunestyret er skuffet (6 av 37 for kommunestyre medlemmer og varamedlemmer). For enkelte kommunestyrekomiteer spriker oppfatningene noe. Analyser for de enkelte kommunestyrekomiteene viser at Oppvekstkomiteen og Vekst- og utviklingskomiteen har en større andel som er ”Skuffet” og også ”Svært skuffet” over hva de har fått igjen av resultat for sin innsats.

29 av 32 (90 %) sier at de har fått oversikt og innsikt i lokale saker - et meget godt "utkikkstårn" over sitt lokalsamfunn. Det antas i seg selv å være en motiverende faktor for politisk arbeid. 22 av 32 (69 %) har oppsummerer at de i tilfredsstillende grad eller mer har deltatt i interessante diskusjoner. 21 av 32 (65 %) mener de - gjerne som del av en partigruppe - i tilfredsstillende grad eller bedre har fått gjennom konkrete saker i perioden. 14 av 32 (44 %) mener at de i tilfredsstillende eller bedre grad har bidratt til å skape et bedre lokalsamfunn - noe som vel må være et viktig mål med lokalpolitisk virksomhet.

Vi ser en fallende trend i egen oppfatning av hvor betydningsfull innsatsen har vært fra egen oversikt over lokalsamfunnet til å skape et bedre lokalsamfunn. Dette avspeiler vel for så vidt politikkens vesen og de politiske konstellasjoner.

Menn tenderer til å være noe mer fornøyd enn kvinner med diskusjonene, innflytelsen og det som er skapt.

TIDSFORBRUK

Respondentenes eget anslag for gjennomsnittelig ukentlig tidsforbruk til politisk arbeid viser en relativt stor spredning mellom respondentene. Sentraltendensen er 10 timer i uka for medlemmer og 4 timer i uka for varamedlemmer.

FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON

Oppsummering av erfaringene viser at forholdet mellom administrasjon og politikere vurderes av et flertall som velfungerende. Dette gjelder også i kommunestyrekomiteene. Flertallsoppfatningen er at samhandlingen fungerer bra, den foregår kontinuerlig og preges av å ha gått seg til gjennom kommunestyreperioden. Det er flere som markerer den oppfatning at man ikke ville maktet det politiske livet i Elverum kommune uten et godt forhold til administrasjonen.

Det er få politikere som er kritiske til forholdet mellom administrasjon og politikk. I all hovedsak går de kritiske kommentarene til administrasjon på at det i enkelte sammenhenger kan være vanskelig å oppnå den hastighet og kapasitet på saksbehandlingen som er ønskelig fra politikerne. Etter vår oppfatning må imidlertid sees på som en naturlig effekt av et system som skal håndtere et slikt komplekst felt av problemstillinger.

KOMMUNESTYREKOMITEENE

Kort oppsummert tolker vi politikernes erfaring med kommunestyremodellen slik: Et klart flertall gir sin tilslutning til modellen, dog med et behov for å styrke komiteenes mandat og virkemidler. Vi finner ikke støtte for å endre organisering til hovedutvalgsmodellen.

Hvilke justeringer er så å anbefale?

Kommunestyrekomiteene burde ta opp saker innenfor sine respektive områder på eget initiativ. Dette bør understrekes i mandatet. Det bør trekkes et klarere skille mellom diskusjoner som komiteen har og innstillinger komiteen leverer til kommunestyret. Funksjonen ”levere innstillinger til kommunestyret” bør fremdeles forutsette at kommunestyret har bedt om en innstilling fra komiteen i en sak. I den forstand bør komiteen fortsatt være avhengig av å få et oppdrag fra kommunestyret, som i dag. Imidlertid bør komiteen selv og på eget initiativ kunne sette i gang diskusjon av saker og saksforhold på eget initiativ. Komiteen bør i de tilfeller hvor den selv initierer diskusjon av saker og saksforhold selv vurdere om og når den vil be om et oppdrag fra kommunestyret i form av å levere en innstilling i en sak som den selv har utviklet. På denne måten bør mandatet gjøre det klart at komiteen kan få innstillingsoppdrag fra kommunestyret, og selv be om et slikt oppdrag (i saker de selv har initiert og drøftet). Det er vår oppfatning at den siste måten bør vurderes som like viktig som og ”sitte og vente” på innstillingsoppdrag fra kommunestyret.

Kommunestyrekomiteene bør videre utvikles til å bli kontaktorgan mot befolkning og lokalsamfunn innenfor sine vide temaområder. Det vil bidra til større handlingsrom, vitalitet

og kreativitet i komitéarbeidet, og det vil gi befolkningen en ny kontaktflate mot sine politikere.

Begge disse forholdene – skille mellom egenintierte diskusjoner og kontaktflate mot lokalsamfunnet – er viktige for komiteenes tiltenkte funksjon som politiske verksted.

FORMANNSKAPET OG KOMMUNESTYREKOMITEENE

Kommunestyrekomite for plan og eiendom bør avvikles i navnet, og saker som i dag hører inn under denne komiteens saksområde trekkes ut av saker som kommunestyrekomiteene skal behandle. Merk at dette ikke er endring av underliggende realiteter, bare en justering hvor kartet igjen tilordnes terrenget. Det er en endring i navnet, ikke i gagnet.

Formannskapets medlemmer kan og bør så fordeles på de tre øvrige komiteene. Med dette oppnår en både en mannskapsmessig styrking av disse, og en oppgradering av deres status rent politisk. Det siste basert på den forutsetning av partiene setter sine mest erfarne og "tyngste" politikere inn i nettopp formannskapet. Formannskapsmedlemmene bør kompenseres for merarbeidet med frikjøp.

AD-HOC-KOMITEER GIR ET DEMOKRATISK UNDERSKUDD

En modell som kom opp i datainnsamlingen var såkalte "ad-hoc komiteer" til erstatning for dagens kommunestyrekomitemodell. Ideen er at man etter behov setter ned komiteer som får i oppgave å utrede utvalgte spørsmål eller arbeide med utvalgte saker. En (av flere) foranledning(er) til å lufte en slik modell er en oppfatning av at enkelte representanter i kommunestyrekomiteene egentlig ikke ønsker å være i komiteen. De "*stilte ikke til valg*", men "*ble valgt*", som det ble uttrykt. Vi anser dette for å være et personanliggende, og ikke et forhold som skal håndteres som et organisatorisk strukturproblem.

En *ad-hoc*-modell fører lett til at et lite utvalg politikere får arbeide med de viktigste sakene i kommunen. Vi mener at dette har problematiske trekk ved seg i et lokaldemokratisk perspektiv. Dersom en lokalpolitisk elite skal få anledning eller mulighet til å påvirke saker gjennom *ad-hoc* komiteer, vil dette kunne være med å skape demokratiske dilemmaer sett fra et ståsted hvor man ønsker at det brede lag i samfunnet skal være representert på politiske arenaer. Representasjon fra alle borgerne i Elverum kommune gjennom nærhet mellom de folkevalgte og folket, bør være målsettingen. Etter vår oppfatning vil ikke *ad-hoc* komiteer legge grunnlag for en slik tenkning.

OPPSUMMERT

Resultatene fra undersøkelsen er todelt. For det første; for alle spørsmålene under ett er vår tolkning at flertallet av respondentene mener at det politiske apparatet i hovedsak fungerer godt. Vi ser ingen dominerende trekk eller misnøye i materialet som kan tolkes dit hen at demokratiet som sådan står under sterkt press i Elverum kommune med dagens politiske organisering. Hovedinntrykket er at lokaldemokratiet ser ut til å fungere i dagens organisatoriske struktur. For det andre; at det ikke foreligger grunnlag for å foreta omfattende strukturelle endringer i kommunens politiske organisering. Imidlertid er det behov for justeringer når det gjelder kommunestyrekomiteene og måten disse er organisert på, nærmere bestemt deres posisjon og rolle i det større politiske apparatet i kommunen. Vi anbefaler at dagens modell med kommunestyrekomiteer justeres både når det gjelder

utvidelse av mandatet, organisering i komiteene og komiteenes frihet til selv å kunne fremme saker uten å forhøre seg med kommunestyre i Elverum.

1 POLITISK ORGANISERING I ELVERUM KOMMUNE

På oppdrag fra Elverum kommunestyre har Østlandsforskning fått i oppgave å undersøke status i den politiske organiseringen i kommunen.

1.1 MANDAT GITT AV ELVERUM KOMMUNESTYRE

Mandatet for denne analysen ble gitt av kommunestyret i Elverum kommune, og lyder:

> Kommunestyret vedtar følgende mandat for "Evaluering av politisk organisering":
>
> 1. Det skal gjennomføres en vurdering av status for dagens politiske organisering i Elverum kommune. I den utstrekning analysene tilsier det, skal det foreslås endringer i den politiske organiseringen.
>
> 2. Vurderingen skal fokusere på strukturelle og prosessuelle forhold, og ikke på personer. Det er aktuelt å vurdere frikjøpsordninger og møteregimer for å styrke politiske prosesser i kommunen.
>
> 3. Vurderingen skal omfatte kommunestyre og formannskap, kommunale utvalg, styrer, råd og komiteer. Fokus skal være på endringsbehov og -muligheter, og således å adressere forhold kommunen selv kan gjøre noe med innenfor kommunelovens rammer.
>
> 4. Arbeidet skal baseres på innhenting av erfaringer med og synspunkter på dagens politiske organisering fra kommunens politikerkorps, samt fra tilgrensende deler av administrasjonen.
>
> 5. Resultatet av arbeidet skal presenteres som en rapport, samt som en Power Point presentasjon.

Mandatet ble vedtatt med ett tilleggsforslag fra Frp. I avstemmingen falt Frp sitt tilleggsforslag med 28 mot 6 stemmer.

Rådmannens innstilling i denne saken ble enstemmig vedtatt av kommunestyret den 26.01. 2011.

Mandatet til Østlandsforskning er dermed todelt:

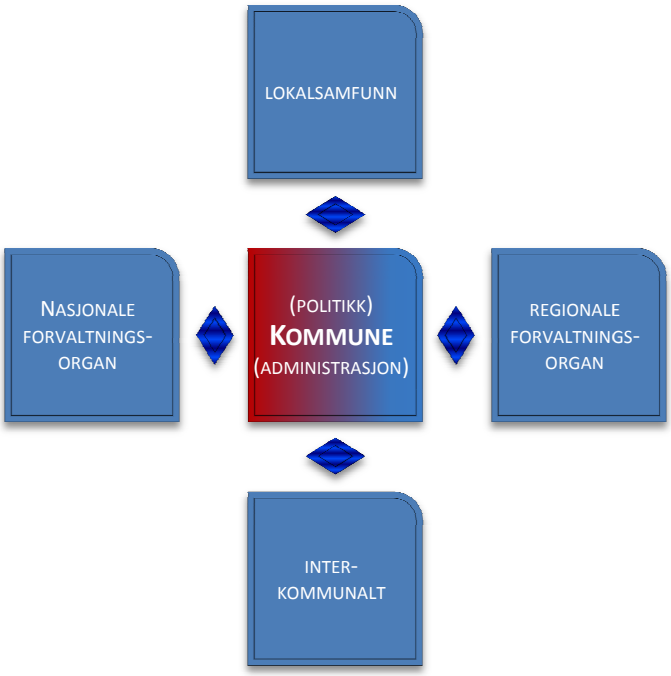
1. Å kartlegge og analysere erfaringer politikere, tillitsvalgte og administrasjon har gjort inneværende kommunestyreperiode med den politiske organiseringen i kommunen

2. I den grad analysen tilsier det, å foreslå alternative modeller for eller justeringer av politisk organisering.

1.2 BAKGRUNN

Er leseren kun interessert i resultatene fra undersøkelsen, kan man hoppe til kapittel 2, side 11.

Mange utfordringer i utforming og virkemåte til det politisk-administrative systemet kan sies å ligge i grenseflata mellom forvaltningsnivå, fra det lokale, via det regionale til det nasjonale og overnasjonale nivået; i grenseflata mellom offentlig sektor, sivilsamfunnet og privat sektor; og i grenseflata mellom folkevalde og administrative organ.



Figur 1: Kommunen er i sentrum for denne analysen, men det er viktig å ta i betraktning at kommunen er "førstelinjetjeneste" mot lokalsamfunn og er ett ledd i et forvaltningsapparat med andre både administrative og politiske ledd (blåfarget). I tillegg er mange kommuner i økende grad involvert i interkommunalt samarbeid osv innenfor tunge kommunale oppgaver, som helse og omsorg, barnevern, tekniske tjenester osv. Kommunen selv er todelt – et politisk apparat og et administrativt apparat. Det er politikere og de politiske relasjonene som har fokus her.

I denne rapporten er det kommunen og organisering av politikk i kommunene som er i fokus. Rapporten tar utgangspunkt i relasjoner og virkemåter mellom forvaltningsnivå og politisk nivå i Elverum kommune, hvor hovedvekten legges på ulike nivåer i det politiske systemet i Elverum kommune.

Elverum kommune organiserer seg politisk etter kommunelovens § 10 a. Vi er spesielt bedt om å se på kommunestyrekomitestrukturen. Kommunestyrekomiteene skal jo etter intensjonen skal være politiske verksteder, hvor man skal diskutere de lange linjene og prinsippene i de politiske sakene.

Kommunestyrekomiteene har etter kommuneloven ikke vedtaksmyndighet i seg selv, men det utøves innstillingsmyndighet overfor kommunestyret. Dette innebærer at alle kommunestyrets faste medlemmer med unntak av de som sitter i kontrollutvalget skal sitte i en kommunestyrekomite´ og at ingen kan sitte i mer enn en komité´.

Kommunelovens § 10a sier følgende om organisasjonsformen og dens funksjon:

> *§ 10a. Kommunestyrekomiteer. ...*
>
> 1. *Kommunestyret ... kan selv opprette kommunestyrekomiteer ... som saksforberedende organ for kommunestyret ... . Komiteene kan ikke gis avgjørelsesmyndighet. Slike komiteer skal ha minst tre medlemmer.*

2. *Kommunestyret ... deler selv alle kommunestyrets ... medlemmer inn i kommunestyrekomiteer... , og velger leder og nestleder til komiteene. Medlemmer av kontrollutvalget som også sitter i kommunestyret ..., er utelukket fra valg til komiteene. Ordfører og fylkesordfører kan fritas fra valget dersom kommunestyret ... bestemmer det.*
3. *Valget gjennomføres på grunnlag av innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer til komiteene. Innstillingen skal inneholde et antall navn som tilsvarer antall medlemmer i hver komité med angivelse av den gruppe medlemmet representerer. I tillegg kan innstillingen inneholde et antall varamedlemmer for hver gruppe som tilsvarer antall medlemmer gruppen skal ha, med tillegg av to. Innstillingen vedtas med simpelt flertall.*
4. *Komiteene skal sammensettes forholdsmessig etter den kjønnsmessige fordeling blant de som skal velges. Varamedlemmer til komiteene velges på samme måte blant kommunestyrets ... varamedlemmer.*
5. …
6. *Komiteene kan opprette arbeidsutvalg hvis ikke kommunestyret ... har bestemt noe annet.*
7. *Kommunestyret ... kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunestyrekomiteer ... .*

Legg merke til at loven **ikke** sier noe eksplisitt om kommunestyrekomiteenes mandat til selv å sette en dagsorden. Det loven først og fremst sier er at de ikke har avgjørelsesmyndighet.

Regjeringen slår fast i den siste Stortingsmeldingen at kommunene i Norge har en nøkkelrolle i å få til en positiv lokal samfunnsutvikling (St.meld. nr 25 2008-2009). Kjernen i denne rollen er at kommunene er demokratisk valgte organisasjoner med et mandat til å drive tjenesteproduksjon, utvikling, samfunnsplanlegging og tilrettelegging for arbeidet i frivillige organisasjoner.

Kommunene har en sentral posisjon i det representative demokratiet – et fundament for det norske politiske systemet. Det betyr at velgerne gjennom valg gir de folkevalgte et mandat til å beslutninger på vegne av folket. Verdien av å ha direkte folkevalgte politikere er at disse kan stilles til ansvar ved neste valg. Lokaldemokratiet kan sies å være en grunnstein i folkestyret og en forutsetning for tillit og legitimitet til nasjonale folkestyret.

Men nettopp derfor er også den politiske organiseringen i en kommune viktig. Kommuneloven legger relativt stramme rammer for hvordan slik organisering skal foregå, men det er viktig at den enkelte kommune anstrenger seg gjennom sin konkrete organisering å gi politikerkorpset den faktiske myndighet som kreves for å innfri slike ideal. Som vi kommer tilbake til er det hentet inn informasjon fra politikerkorpset i Elverum kommune i denne undersøkelsen. En av respondentene la igjen en kommentar til nettopp de forhold vi omtaler her, og vi lar vedkommende komme til orde her med et utdrag fra sin observasjon og mening:

> *"Politikk er å prege utviklingen og delta i beslutningen. Administrasjonen er politikernes tjenere og innbyggernes service personer. Administrasjonen må avspeile den politiske modellen ellers blir det forvirring og kaos. Dette skaper utrygghet og*

> *svekker demokratiet. Det er en helt klar forutsetning at administrasjonen følger opp politiske vedtak. Annet vil være en grov forsømmelse og bør føre til avskjed. ... Komiteene og utvalgene må involveres i budsjettarbeidet på en annen måte enn nå. Gis det ansvar og oppgaver, skaper det større interesse for arbeidet enn den vi venter på oppdrag som passiviserer de folkevalgte. Det er viktig for demokratiet at folk er villig til å stille til valg. Det er viktig at de som blir valgt har den myndighet og ansvar som valget skal gi. Derfor er det viktig at samspillet med politikerne organiseres slik at dette forsterker de folkevalgtes virke. ..."*

I denne rapporten skal vi undersøke organisatoriske forutsetninger i kommunens demokratiske rolle. Det innebærer at vi skal se nærmere på lokalpolitisk organisering i form av ulike modeller for det lokale folkestyret under ett. Vi skal vurdere status og tilfredshet med dagens politiske system i Elverum kommune basert på det folkevalgte nivået sin organisering, nærmere bestemt den organisasjonsmodellen Elverum kommune har lagt til grunn med kommunestyrekomiteer som undergrupperinger av kommunestyret.

I de siste 10-15 årene har de fleste kommunene utviklet sin tilpasning til en organisasjonsmodell hvor kommunestyrets medlemmer deler seg inn i komiteer til forberedende behandling av saker som skal avgjøres i kommunestyret (Ot.prp.nr. 96 (2005-2006)). I følge kommunal- og regionaldepartementet brukes komitemodellen (kommunestyrekomiteer) som en samlebetegnelse på denne type organisering. Den er imidlertid ikke lovregulert særskilt i kommuneloven.[1] Innenfor denne praksisen for organiseringsform ser vi ulike modeller. I en rendyrket modell er det kun er kommunestyrets representanter som inngår som medlemmer i komiteene. I mellomliggende varianter og utvekster av komitemodellen finner vi imidlertid andre løsninger når det gjelder representasjon. Dette skal vi komme tilbake til senere i rapporten.

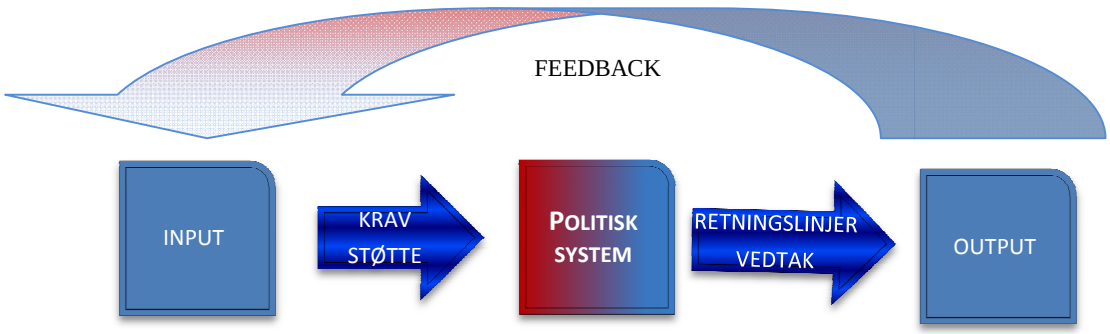
Kommunestyrekomiteene i sine varianter er alle saksforberedende organ som avgir innstilling i saker som skal behandles og avgjøres i kommunestyret (op.cit). I dette kan også ligge myndighet til å arrangere høringer og til selv å initiere saker. Et viktig og hittil uomtvistelig faktum har vært at kommunestyrekomiteene ikke har avgjørelsesmyndighet. I denne rapporten skal vi undersøke implikasjoner av denne ordningen med kommunestyrekomiteer basert på utvalgte kriterier. Et av de elementene vi ser nærmere etter er hvorvidt den politiske deltakelsen og de politiske prosessene i komiteene preges av komiteenes manglende beslutningsmuligheter. Skaper denne formen for organisering utfordringer for lokaldemokratiet eller bringes de politiske diskusjonene i komiteene opp i kommunestyret og formannskapet uavhengig av beslutningsstrukturen i komiteene? Dette er et av de spørsmålene vi søker å undersøke nærmere og som vi svarer på i rapporten.

[1] Departementet har tidligere uttalt at komiteorganisering må betraktes som en arbeidsordning som kommunestyre kan fastsette (ot.prp 96 2005-2006). Siden slike komiteer ikke har vært å betrakte som folkevalgte organ, har departementet antatt at kommunelovens regler ikke kommer til anvendelse. Kritikken fra sivilombudsmannen pirker bort i denne antakelsen. Vi går ikke i dybden på kritikken, men registrerer at ordningen er under debatt.

1.2.1 Lokalpolitikkens vesen

Hittil i rapporten har vi tatt begrepene politikk og organisering for gitt uten å gi dem et bestemt innhold. Politikk kan defineres både vidt og snevert. En vid definisjon av politikk sier at politikk er alle sosiale forhold som innebærer makt, styre og autoritet. En snever definisjon av politikk er offentlig beslutningsaktivitet og de rammene som leder individenes og gruppers handlinger frem til offentlige vedtak (Østerud 1996)

Et forsøk på å bygge en teoretisk modell om politikk finner vi fra 1950-60-tallet. Hos David Easton var det politiske systemet illustrert som en boks med inngående piler av krav og støtte, inputs. På den andre siden av boksen var det utgående piler av beslutninger og handlinger, outputs.



Figur 2: Hos David Easton var det politiske systemet illustrert som en boks med inngående piler av krav og støtte, input. På den andre siden av boksen var det utgående piler av beslutninger og handlinger, output. virkningene av vedtaket påvirker i sin tur krav og støtte, med mekanismene for tilbakeføring rundt boksen, feedback.

Her ser vi at modellen tar høyde for at virkningene av vedtaket påvirker i sin tur krav og støtte, med mekanismene for tilbakeføring rundt boksen, feedback.

Den analysen som vi tar utgangspunkt i foregår inne i boksen. Likevel vil en rekke faktorer kunne påvirke det politiske spillet som foregår i en kommune. Disse kommer fra omgivelsene slik det er skissert i modellen som krav og støtte, mens modellens utgående piler er mer orientert mot de vedtakene og implementeringsmekanismene som kommunestyret foretar seg eksplisitt.

Politisk organisering sees i denne sammenheng på som en nøkkel til offentlige vedtak. Det er disse rammene som fordeler kompetanse, styrer oppmerksomheten, brekker opp og fastlegger saksområdene og som siler ut premissene. På den måten vil alltid styringsordningene ha bestemte konsekvenser for hvordan det lokale selvstyret fungerer.

Formannskapsprinsippet er rådende i norsk lokalpolitisk sammenheng. Kjernen her er at en mindre del av kommunestyret er sammensatt proporsjonalt med partifordelingen i kommunestyret i et utøvende organ. På et generelt grunnlag kan man si at dette gir en mer splittet kommunal ledelse sammenliknet med kommunal parlamentarisme med en lokal

”regjering” utgått av det politiske flertallet i den folkevalgte forsamlingen. En sentral dimensjon som ligger mellom disse to modellene handler om politisk bredde (formannskapsmodellen) og beslutningsevne (parlamentarisk modell). Vi kommer tilbake til en mer inngående drøfting av disse to modellene senere i rapporten.

Videre kan forholdet mellom folkevalgte organer og det lokale byråkrati være avgjørende for det lokale selvstyrets fungerende evne. Den status og rolle administrative ledere har i en lokal forvaltning vil variere fra kommune til kommune. I enkelte kommuner vil enkelte administrative ledere ha mye beslutningsmakt siden de har lang erfaring fra politikkens indre liv, og siden de kjenner forvaltningen og dets apparat ut og inn, mens i andre kommuner er de administrative ledere først og fremst faglige rådgivere til lokale politikere.

2 SPØRREUNDERSØKELSEN

I analysen har vi kombinert kvalitative og kvantitative metoder for informasjonsinnhenting. Det er gjennomført intervjuer / møter med administrasjon i kommunen og en spørreundersøkelse til politiserkorpset og tillitsvalgte[2]. I tillegg er det gjort en gjennomgang av oppslag i lokalpressen i den inneværende kommunestyreperioden (2007-2011)som bakgrunnsinformasjon for prosjektet.

Hovedelementet er informasjonsinnhenting ved hjelp av et elektronisk spørreskjema. Spørreskjema ble gjennomgått i møte 2.mars 2011 med formannskapet i Elverum kommune. Politikere i formannskapet og rådmann hadde her anledning til å komme med innspill på forelagte spørsmål. Tilbakemeldingene fra politikere og rådmann ble innarbeidet og deretter ble spørreundersøkelsen sendt ut til politikere og tillitsvalgte i kommunen basert på de forelagte e-postadressene fra administrasjonen i kommunen.

Spørreskjema følger rapporten som vedlegg.

I alt ble det sendt 112 spørreskjema. Det var til sammen 19 personer som av ulike årsaker ikke mottok (til sammen 16) eller ikke vil delta (til sammen 3) i undersøkelsen. I realiteten ble derfor 93 personer invitert til å være med i undersøkelsen. Til sammen 59 personer svarte på spørreskjemaet. Se nærmere beskrivelse om fordelingen mellom de som besvarte spørreskjema basert på kjønn og andre bakgrunnsvariabler senere i kapitlet.

Undersøkelsen ble purret to ganger og endelig lukket den 25. mars 2011.

Endelig opptelling viser at en svarprosent på 63 prosent. Det er verdt å merke seg at et klart flertall av politikere som er medlemmer av kommunestyret har besvart spørreskjemaet og på den måten er den politiske svarprosenten i utvalget akseptabel. Det innebærer imidlertid at svarprosenten fra vararepresentanter og tillitsvalgte fra lag og foreninger er betydelig lavere.

Tillitsvalgte har rimeligvis hatt mindre motivasjon enn de politiske valgte representantene for å besvare spørreskjema. Dette henger sammen med at de tillitsvalgte ikke nødvendigvis har deltatt på de arenaene som administrasjonen har informert om formålet med undersøkelsen. Det kan også bety at de tillitsvalgte i ulike råd og utvalg i større grad føler en viss avstand til det politiske liv og virke i kommunen, og på den måten ikke føler seg berørt av problemstillingene i undersøkelsen i spesiell grad.

2.1 RESULTATPRESENTASJON

Antall respondenter er som vist i Tabell 1 59 personer. Disse blir tidvis brukket ned til undergrupper, som parti, komité osv. Dette kan gi et lite antall respondenter som faller i de

[2] Med tillitsvalgte mener vi i denne sammenheng ikke-politisk valgte representanter i kommunale utvalg. Disse kan representere fagforeninger, lag og foreninger eller andre interesseorganisasjoner. Deres erfaringer representerer et nyttig supplement til erfaringene som er hentet inn fra politikerkorpset.

forskjellige undergrupperingene. I en slik situasjon gir det mer informasjon til leseren når antall rapporteres som antall respondenter, snarere en som en prosentdel av en samlet gruppe. For eksempel får man mer informasjon direkte av opplysningen 13 av 39, enn den tilsvarende prosentuelle angivelsen 33 %. Vi gjennomfører derfor rapporteringen ved å vise antall respondenter bak et svaralternativ, snarere en prosentfordeling hos en samlet mengde.

I de få tilfeller vi avviker fra dette og benytter prosentuering, vil grunnlaget for det være kommentert spesifikt eller prosentuering vil være gitt i tillegg til antallsangivelse.

Dette valget har ikke først og fremst med antall svar fra inviterte (dvs svarprosent) å gjøre. Det samlede antallet mulige respondenter er uansett såpass begrenset at samme strategi for resultatpresentasjon ville vært på sin plass med samme begrunnelse. Så selv med en høyere svarprosent ville det i alle tilfeller vært såpass begrenset med antall respondenter at samme resultatpresentasjon ville blitt valgt.

2.2 RESPONDENTER

93 personer[3] ble invitert til undersøkelsen. Til sammen 59 responderte på undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 63,4 %. Disse fordeler seg slik på utvalgte grunnleggende karakteristika:

Tabell 1: Utvalgte karakteristika ved respondentene - politikere og tillitsvalgte (n=59).

Respondenter	Antall	Andel
Kvinner	24	41 %
Menn	35	59 %
Sum	59	100 %

	Bor med barn under 16 år	Bor ikke med barn under 16 år
Kvinner	46 %	64 %
Menn	43 %	67 %
Begge kjønn	44 %	66 %

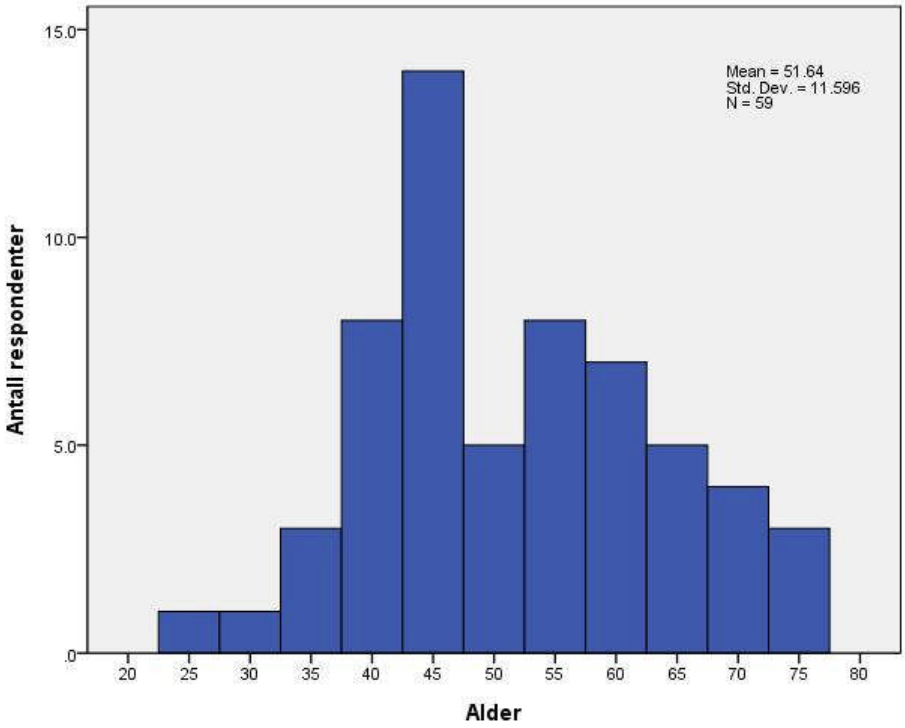
Alder - gjennomsnitt		
	Bor med barn under 16 år	Bor ikke med barn under 16 år
Kvinner	42 år	57 år
Menn	43 år	58 år

	Arbeidssted			
	Offentlig sektor	Privat sektor	Ukjent	Sum
Kvinner	14	8	2	24
Menn	14	10	11	35
Sum	28	18	13	59
Andel	47 %	31 %	22 %	100 %

[3] 112 personer ble i utgangspunktet invitert til undersøkelsen. 3 gav beskjed om at de ikke ønsket å delta, 16 hadde feil epostadresse iht kommunens adresseregister og falt derfor ut av undersøkelsen. 93 personer ble dermed i realiteten forespurt. 5 personer hadde åpnet skjema men ikke lagt inn noe informasjon / ikke svart på noen spørsmål – disse blir også trukket ut av svarprosenttallet.

Respondentene fordeler seg rimelig likt mellom kvinner og menn, og mellom respondenter som bor med barn under 16 år og de som ikke gjør det. Disse to forholdene - kjønn og familiesituasjon - vil vi komme tilbake til i forhold til de erfaringer som representantene har gjort seg i løpet av kommunestyreperioden.

Gjennomsnittsalderen er vesentlig høyere for dem som ikke bor med barn under 16 år – statistisk sett er vel dette naturlig nok.



Figur 3: Aldersfordeling av respondentene. Hver stolpe viser i 5-års intervall antall respondenter som faller innenfor hver gruppe.

Figuren gir et visuelt bilde av aldersfordelingen blant alle respondentene i materialet.

Det er en vesentlig større andel av respondentene som arbeider i offentlig sektor enn i privat sektor. Som vist i neste tabell har 22 % ikke oppgitt arbeidssted. Man kan anta at en grunn til at disse er utenfor arbeidslivet kan for eksempel være fordi de er pensjonister.

Dette er en fordeling som forventet, vi vet fra en rekke undersøkelser at ansatte fra offentlig sektor gjennomgående er bedre representert i politiske organ på alle forvaltningsnivå. Vi vil også følge opp dette skillet i tolkingen av de erfaringer respondentene gir til beste i svarene.

Respondentene fordeler seg på politikervalgte og tillitsvalgte.

Tabell 2: Fordeling av respondentene på politikere og tillitsvalgte, menn og kvinner (N=59).

I hele utvalget:			
	Politiker	Tillitsvalgt	Sum
Kvinner	16	8	24
Menn	28	7	35
Begge kjønn	44	15	59
Begge kjønn - andeler	75 %	25 %	100 %

75 % av respondentene er politikere, og 25 % er tillitsvalgte. I det følgende vil vi særlig ha fokus på politikerne i utvalget. Tillitsvalgte vil bli behandlet spesielt i forbindelse med de utvalg osv de sitter i.

Ser vi på de forskjellige komiteer og utvalg respondentene er medlem eller varamedlem i – og husk at en respondent kan ha mer enn en rolle og status (medlem eller varamedlem i en komité, medlem eller varamedlem i andre komiteer eller utvalg) – så fordeler dette seg som vist i neste tabell:

Tabell 3: Respondentene fordelt på medlemskap / varamedlemskap i komiteer / utvalg.

Respondentene fordelt på medlemskap / varamedlemskap i komiteer og utvalg:	Antall medlemmer og varamedl.		Herav som har respondert:		
	Medl.	Vara	Medl	Vara	Sum
Kommunestyret	35	49	23	14	37
Oppvekstkomité/driftsstyret skoler	10	14	9	4	13
Formannskapet	9	12	8	7	15
Administrasjonsutvalget	13	16	7	5	12
Plan- og eiendomskomité	9	16	6	4	10
Helse- og omsorgskomitéen	7	11	5	2	7
Valgkomité	9	4	5	0	5
Råd for funksjonshemmede	9	7	4	4	8
Vekst- og utviklingskomitéen	7	9	4	1	5
Sakkyndig ankenemnd eiendomsskatt	6	6	3	1	4
Kontrollutvalget	5	4	2	3	5
Mangfoldsutvalget	6	4	2	2	4
Eldrerådet	6	6	2	1	3
Arbeidsmiljøutvalget	10	9	2	1	3
Innvandrerrådet	5	5	2	1	3
Konfliktrådet – oppn.utv.			1	1	2
Takstutvalg			1	0	1
Klagenemnda	5	5	1	0	1
Sakkyndig takstnemnd eiendomsskatt			0	1	1
Viltfaglig utvalg	5	5	0	1	1
Gate- og vegnavnkomiteen	3	0	0	0	0
SUM relasjoner			87	53	140

Materialet inneholder til sammen 140 relasjoner, fordelt på 87 medlemskap og 53 varamedlemskap i til sammen 21 komiteer og utvalg – fordelt slik tabellen foran viser.

3 POLITIKERNE

Politikerne i utvalget - medlemmer og varamedlemmer – er for det meste også kommunestyrerepresentanter. Det er enkelte unntak for respondenter som har en rolle i utvalg - for eksempel Kontrollutvalget eller Innvandrerrådet - uten å være i kommunestyret. Respondentene fordeler seg slik på medlemmer og varamedlemmer til kommunestyret og formannskapet:

Tabell 4: Andel politikere: kommunestyre – og formannskapsmedlemmer og -varamedlemmer som responderte på undersøkelsen.

	Kommunestyret Alle	Respondenter	Andel av kommunestyret som Responderte
Medlem	35	23	66 %
Varamedlem	49	14	29 %
Sum		N=37	

Av respondentene:	Medlem (av k.styrets medlemmer)	Varamedlem	
Kvinner	11 (av 11)	4 (av 11)	15
Menn	12 (av 24)	10 (av 38)	22
Sum	23	14	N= 37

	Formannskapet	Respondenter	Andel av formannskapet som responderte
Medlem	9	8	89 %
Varamedlem		6	
Sum		14	

- 66 % av faste medlemmer i kommunestyret er blant respondentene i undersøkelsen, mens 29 % av varamedlemmer er det.
- Ser vi på kjønnsfordelingen her, er alle kvinnene som er faste medlemmer representert i utvalget mens kun 50 % av mennene er det[4].

I formannskapet er samtlige med ett unntak representert i materialet – noe som topper oppslutningen om undersøkelsen.

[4] Det er en kjønnsforskjell i å følge opp en oppfordring til å bidra til en undersøkelse kommunestyret selv har bedt om. Vi kan i alle fall slå fast at undersøkelsen vil være mer pålitelig i å gjengi kvinnelige politikeres synspunkter enn mannlige politikeres oppfatning.

3.1 DEN POLITISKE FORDELINGEN

Respondentene fordeler seg på politiske partier i kommunestyret. Disse kan vi igjen ordne i grupperinger som dels har et avtalt samarbeide, en politisk plattform, og dels utgjør grupperinger i den forstand at de ikke er del av en slik plattform. Disse kan igjen ha mer eller mindre avtalt samarbeid, på områder eller i saker.

Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har et avtalt styringssamarbeid i Elverum kommune for inneværende periode. Det er naturlig å tilordne disse en styringsgruppe. I forhold til dette kan Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre plasseres i en opposisjonsgruppe, selv om vi ikke uten videre kan ordne kommunepolitikken i Elverum langs en slik posisjon / opposisjonsakse. Det ligger heller ikke i en slik gruppering at de har et avtalt samarbeid.

I tillegg til dette skjedde det kort tid inn inneværende kommunestyreperiode en avskalling fra Arbeiderpartiet ved at 3 representanter gikk ut av Arbeiderparitet og dannet en uavhengigliste som i dag har navnet Team Elverum. Disse kan betraktes som en tredje gruppering.

Tabell 5: Fordeling av respondentene på politiske partier og grupperinger (N=35).

	Politiske grupperinger:		
	A, SP, SV	FRP, H, KRF, V	UAV
A - Arbeiderpartiet	10 (herav vara: 2)		
FRP - Fremskrittspartiet		4(herav vara: 2)	
H - Høyre		6(herav vara: 3)	
KRF - Kristelig Folkeparti		2(herav vara: 1)	
SP - Senterpartiet	3(herav vara: 2)		
SV - Sosialistisk Venstreparti	4(herav vara: 2)		
V - Venstre		4(herav vara: 2)	
UAV - Uavhengige			2(herav vara: ?)
Sum	17(herav vara: 6)	16(herav vara: 8)	2

Representanter og vararepresentanter i sum er om lag like store for de to store grupperingene. I videreføringen av analysene og diskusjonene i rapporten skal det tas hensyn til personvernet. Informasjonen skal anonymiseres. Anonymisering er her definert som at all informasjon må kunne knyttes til minst fire personer. I praksis betyr dette at vi gjennomgående vil presentere data på nivået vi har kalt politiske grupperinger innledningsvis til dette avsnittet. Vi kommer derfor gjennomgående ikke å brekke materialet ned til partinivå. Når dette unntaksvis gjøres, vil vi utelate blir kun partigrupper med minst 4 medlemmer som respondenter identifisert, og resten plassert i en ”rest”-gruppe eller utelatt (avhengig av det aktuelle tema).

Det mest aktuelle i det etterfølgende er derfor å presentere grupperingene, og ikke skille mellom medlemmer og varamedlemmer.

3.2 OPPGAVEN SOM FOLKEVALGT

Hvordan oppfatter så politikerne i utvalget sin oppgave som folkevalgt? Respondentene ble bedt om å krysse av for inntil to av et sett med utsagn om folkevalgtoppgaven:

Tabell 6: Respondentenes oppfatning av oppgavene som folkevalgt. Hver respondent kunne krysse av inntil to alternativer. Gruppen Alle omfatter gruppene som er angitt separat og respondenter med ukjent gruppetilhørighet eller med skjult tilhørighet. Det var til sammen 44 medlemmer og varamedlemmer som krysset av inntil 2 kryss.

Hvordan oppfatter du din oppgave som folkevalgt representant? (Hver respondent kunne krysse av inntil 2 alternativer.)	Antall kryss: A+Sp+SV N=	FRP+H+KRF+V N=	Alle* N=44
- i enhver sak å lytte til folkemeningen og deretter gå for avgjørelser i tråd med det folk flest mener.		1	1
- i enhver sak å gå for avgjørelser etter eget skjønn - i lokalpolitikken er tillit til personer viktigere enn partier		2	2
- å gjennomføre saker jeg brenner for som lokalpolitiker - visshet om at representanter ivaretar lokale interesser i kommunen er viktigere enn overordende partiprogrammer. For andre saker følger jeg partiprogrammet.	1	6	8
- i enhver sak å se hen til partiprogrammet og så gå for avgjørelser som ligger tettest opp til dette.	6	2	9
- vil variere fra sak til sak - noen ganger lytte og følge folkets råd, andre ganger beslutte etter eget skjønn, atter andre vise til partiprogrammet.	6	7	17
- å skape bredest mulig politisk enighet omkring saker på tvers av partier - i lokalpolitikken er det viktig å unngå dype splittelser selv om et parti har makt til å drive gjennom en kontroversiell sak.	5	4	11
- å gjennomføre partiets program ved til fulle å utnytte den politiske makt velgerne har gitt i valg - partiprogrammet er kontrakten med befolkningen.	8	4	13
Sum	26	27	61

* Gruppen Alle omfatter de to gruppene som er angitt separat, og de med ukjent eller skjult gruppetilhørighet (pga krav til anonymitet). Gruppen Alle er altså ikke summen av de to øvrige gruppene, men summen av disse og de som ikke tilhører noen av disse grupperingene eller hvor tilhørighet er ukjent.

Tabellen viser et rimelig klart skille mellom grupperingene. Gruppen A+Sp+SV heller klart mot å forstå oppgaven som å følge partiprogrammet mer eller mindre strengt (20 av 26 kryss – 77 %). Gruppen FRP+H+KRF+V signaliserer klart en balanse mellom partiprogram og løpende å lytte til folkemeningen ettersom sakene kommer til beslutning (16 av 27 kryss – 60 % - for en slik balanse, mens kun 4 kryss for en streng forståelse av partiprogrammet som en kontrakt).

3.3 *"JA, DET ER JO DET FØRSTE SKRITT SOM KOSTER, SIER MAN."* (IBSEN)

Enkelte politikere kom inn i kommunestyret for sin første periode, andre hadde fartstid som innvalgte politikere fra tidligere perioder. Politisk erfaringsbakgrunn er et forhold som må tas med i tolkingen av materialet. Neste tabell viser andelen av respondentene i kommunestyret som hadde tidligere erfaring som kommunestyrepolitikere:

Tabell 7: Tidligere erfaring som kommunepolitiker.

Erfaring som innvalgt politiker fra tidligere kommunestyreperioder?				
Respondenter	Ja	Nei	Andel med erfaring	
Medlem	10	12		
Varamedlem	4	9		
Sum	14	23	37 %	N= 37

63 % av kommunestyret hadde ikke tidligere erfaring som kommunestyrerepresentant. Det gir signal om et relativt betydelig innslag av nye kommunepolitikere.

Elverum kommune har vedtatt et "*Verdigrunnlag for Elverum kommune*". Her heter det:

"*Vi i Elverum kommune vil møte alle med Åpenhet, Ærlighet og Respekt*". Det heter videre at: "*Verdigrunnlaget skal brukes aktivt i den daglige virksomhet, slik at vi på en åpen, ærlig og respektfull måte gir hverandre tilbakemeldinger på vår atferd.*"

Også dette kan brukes som et signal fra representantene på hvordan de møtte kommunepolitikken – både erfarne og nye:

Tabell 8: Hvordan mener du gjennomgående at kolleger i politikk og administrasjon har etterlevd Elverum kommune sitt uttalte verdigrunnlag i inneværende periode?

På en skala fra 1 til 5: I hvilken grad synes du gjennomgående at kolleger i politikk og administrasjon har etterlevd verdigrunnlaget i inneværende periode i sitt møte med deg?	Antall kryss
1 Dårlig	1
2	7
3	14
4	11
5 Bra	3
Sum ant kryss (N=)	36

Selv om det åpenbart er rom for en bedre etterlevelse av det uttalte verdigrunnlaget, er hovedtyngden av representantene fra mellomfornøyd til rimelig fornøyd. En videre analyse av data viser at de som kom til kommunene uten tidligere erfaring som kommunepolitikere gjennomgående er mer fornøyd med etterlevelsen av det uttalte verdigrunnlaget, enn de som kom med tidligere erfaring.

For både politikere med erfaring og nye er det aktuelt med opplæring eller kursing i rollen som lokalpolitiker, i regi av partiene de kom fra og kommunen de kom til.

15 av de 23 i datamaterialet som kom inn uten tidligere erfaring svarte på om de fikk tilbud om opplæring / innføring / kursing i lokalpolitikerrollen. 14 av 15 fikk slikt tilbud. Det må kunne betraktes om meget bra andel.

For de med uten tidligere erfaring som kommunepolitikere kan debut på talerstolen i kommunestyret være en test på om de er kommet godt med i politiske prosesser.

Tabell 9: Om de uten Tidligere erfaring som kommunepolitiker har vært på talerstolen i kommunestyret inneværende periode?

		Erfaring som innvalgt politiker fra tidligere kommunestyreperioder?	
Vært på talerstolen i kommunestyret inneværende periode?	Ja	Ja	Nei
		11	14
	Nei	2	4
Sum	N=31	13	18

En dominerende andel av representanter uten tidligere erfaring har vært på talerstolen.

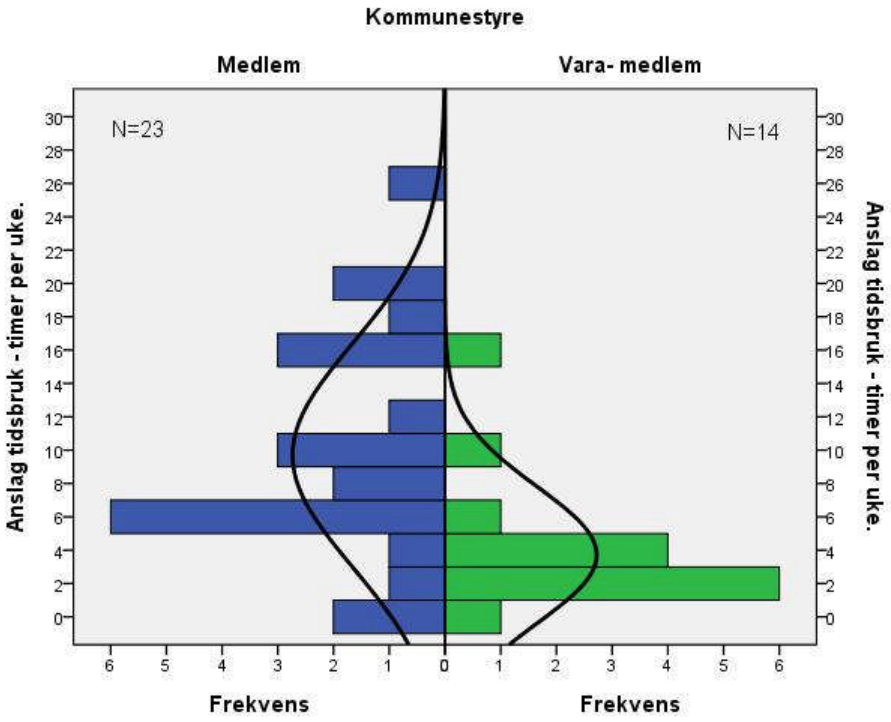
3.4 TIDSBRUK TIL POLITISK ARBEID

Hvor mye tid går med til å arbeide med saker som kommunestyrepolitiker? Respondentene ble spurt om hvor mye tid han eller hun kan anslå brukt til arbeid i kommunestyre / utvalg / komiteer /råd osv – og å gi et anslag i form av antall timer per uke. De ble bedt om å inkludere tid til forberedelse, tid i møte, tid til etterarbeid, tid til arbeid i partiet / organisasjonen - i det hele den tiden du har brukt på å være lokalpolitiker eller tillitsvalgt / ikke-politisk valgt.

Vi må understreke at dette er et vanskelig spørsmål å forholde seg til. For det første vil arbeidsbelastningen variere gjennom det politiske året, det vil være avhengig av hvilke komiteer den enkelte sitter i, avhengig av hva slags engasjement vedkommende har i sine partier med mer. Det er også en utfordring å skulle rekapitulere slike forhold og dertil summere det opp til et ukentlig gjennomsnitt. Når vi allikevel velger å stille dette spørsmålet og presentere resultatet på tross av slike svakheter som en slik metode for innsamling av denne type informasjon innebærer, så er det fordi spørsmålet om lønnet politikertid er et aktuelt tema. De data vi har samlet inn her kan gi et grovt tilskåret bilde av tidsforbruket, og i mangel av noe bedre kan det gi en indikasjon på tidsforbruk som kan være nyttig i den videre diskusjonen av spørsmålet om behov for mer frikjøp av politikere enn det som er tilfelle i dag.

Skal man ha bedre og mer pålitelige data om tidsforbruk, er det nødvendig å bruke andre metoder. Det mest nærliggende er å be representantene føre en tidsdagbok som så analyseres. Det er ikke en del av den foreliggende analysen.

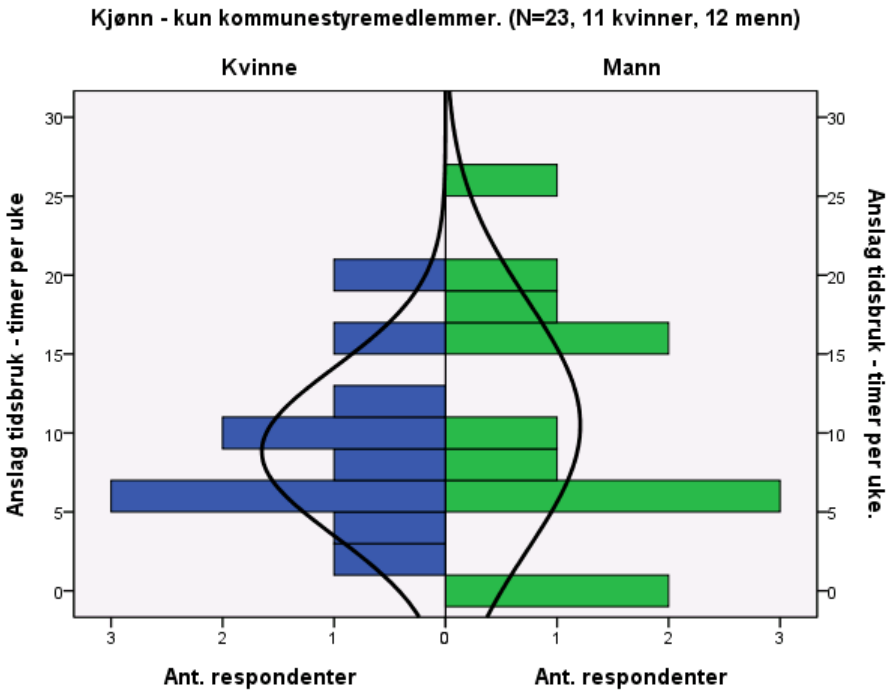
Neste figur viser respondentenes sine anslag over tidsforbruket.



Figur 4: Respondentens – fordelt på medlemmer og varamedlemmer – sine anslag over hvor mye tid de bruker per uke til politisk arbeid. INkluderer tid til forberedelse, tid i møte, tid til etterarbeid, tid til arbeid i partiet / organisasjonen. Vertikal akse viser antall timer per uke, mens horisontal akse viser antall respondenter (frekvens) .

Figuren viser et såkalt histogram med påtegnet sentraltendenslinje for å lette tolkingen. Søylene viser for henholdsvis medlemmer og varamedlemmer antall respondenter (dvs frekvens langs horisontal akse) som har anslått det antall timer som vertikale akser viser. Figuren viser en topp i fordelingen for medlemmer på rundt 10 timer i uka, og for varamedlemmer rundt 4 timer i uka. Men som figuren viser er det relativt stor spredning både for medlemmer og varamedlemmer – dog mest for førstnevnte. Særlig for medlemmer er det en gruppe på 7 medlemmer som ligger mellom 16 og 20 timer per uke.

Om vi bryter dette opp på kvinner og menn blir bildet som vist i neste figur:



Figur 5: Kommunestyremedlemmer (dvs varamedlemmer er utelatt) – fordelt på kvinner og menn – sine anslag over hvor mye tid de bruker per uke til politisk arbeid. INkluderer tid til forberedelse, tid i møte, tid til etterarbeid, tid til arbeid i partiet / organisasjonen. Vertikal akse viser antall timer per uke, mens horisontal akse viser antall respondenter (frekvens).

Vi ser at det er liten forskjell mellom kvinner og menn hvor mye tid de bruker på politisk arbeid per uke. Det topper seg rundt 8 -9 timer for begge kjønn. Også her er det en gruppe som "flagger" høyt på vertikal akse – dette er her som i forrige figur, hovedsakelig formannskapet.

Tilsvarende analyse viser at det er ingen vesentlig forskjell i anslag over tid til politisk arbeid avhengig av om respondentene har hjemmeboende barn under 16 år eller ikke.

Det er heller ingen sammenheng mellom alder og tiden som brukes til politisk arbeid.

En del kommentarer medfulgte anslaget over tidsforbruk, her er et utvalg:

Respondent 1: *"Tipper at 6 timer i uken gjennomsnittlig er den tid jeg har brukt på alt politisk arbeid, inkl møter! "*

Respondent 2: *"Som varemedlem bruker jeg omlag så mye. Som fast medlem brukte jeg atskillig mer. Det meste av tida går til ditto lesning og forberedende møter i partiet. Har ikke vært nødvendig for meg som varamedlem og møte så ofte i k-styret og i komiteene."*

Respondent 3: *"Kan variere, men som medlem av f-skapet pluss div verv er dette forsiktig antatt"*

Respondent 4: *"Varierer fra uke til uke, og når på året det er."*

Respondent 5: *"Som varamedlem får man sakspapirene dagen før møtet. Da blir det mange timers sprenglesing, men svært vanskelig å holde tråden i arbeidet, da*

sakspapirer og protokoller med oversikt over tidligere behandling av sakene og vedtak, ikke er kjent. Det har jeg tatt opp i komiteen. Det er vedtatt, men ikke fulgt opp til komiteens møte den11. mars."

Respondent 6: *"Kan variere fra uke til uke, men her er nok et gjennomsnitt."*

Respondent 7: *"For hvert møte i kommunen brukes 3 timer i partimøter. I TILLEGG TILKOMMER KANSKJE 3-5 TIMER MED EGENJOBBING. Formannskapsmøte: 9.00 - 15.00, Møte med kommunestyregruppa på 2 t. møte med samarbeidende partier 2 t, Etterbehandling 1/2 t. = 10,5 timer. Kommunestyremøte: selve møtet 19.00 - 22.00 + medlemsmøte 3,5t + gruppemøte 1t + partistyremøte 4 t = 11,5 Normal måned har ett Kommunestyremøte med 11,5t og to Formannskapsmøter med 10,5t. I tillegg regnes 4-5 timer med egenlesing pr møte. Dette er den vanlige syklusen mye kan tilkomme ekstra. Oppsummert uketimer mellom 15-20 timer"*

Respondent 8: *"Som regel 3 møter i snitt pr. uke, mellom 12-20 heldagsmøter/året. Oftest en dag i helgen for å lese dokumenter + de kveldene som det er tid."*

Respondent 9: *"Umulig sett et gj.snitt. Arbeidstid var helt avhengig av antall saker og kompleksitet. Partiet hadde i tillegg møter med forberedelse for saker."*

Respondent 10: *"Det er vanskelig å gi et nøyaktig anslag, i de perioder hvor det er medlemsmøter, gruppemøter, komitemøter, driftsstyre, f.sk og ks innenfor samme tidsperspektiv/måned så vil tiden strekke seg opp godt utover 10 + per uke. Med F.sk hver 14 dag med påfølgende saker og gruppemøter så et det en jevn innsats."*

Respondent 11: *"Ukene kan variere veldig. Uker helt uten møteaktivitet, mens andre uker kan være helt fulle"*

Kommentarene viser klart at tidsforbruk varierer med flere faktorer, som mellom personer, posisjoner, "sesong" med mer. I tillegg er det vanskelig å gi slike anslag. Kommentarene gir således et innblikk i den spredningen som histogrammene avbilder.

Forøvrig er det ikke noe vesentlig skille mellom de politiske grupperingene i kommunestyret og tidsbruk til politisk arbeid.

3.5 EGEN VURDERING AV FORHOLDET MELLOM INNSATS OG RESULTAT.

Hva synes politikere – både medlemmer og varamedlemmer - at de selv har oppnådd i forhold til den arbeidsinnsatsen de har nedlagt? Vi ba respondentene vurder den enkelte komité / utvalg de har deltatt i for seg og hver komité under ett i perioden. Vi ba dem videre legge vekt på hvordan de vurderer forholdet mellom innsats og resultat for ditt eget arbeide i komiteen / utvalget osv - og ikke resultater som komiteen / utvalget som sådan kan vise til.

Respondentene hadde da mulighet til å krysse av på en 5-trinns skala fra "Svært skuffende" til "Meget bra".

Det er såpass få respondenter i denne undersøkelsen totalt at det gir mest korrekt bilde å angi hvor mange respondenter som har krysset av for de forskjellige alternativene.

Tabell 10: Mener du arbeidsinnsatsen gjennomgående står i forhold til hva du har oppnådd?

Enhet	Skala	Antall Respondenter	N
Kommunestyret	Svært skuffende	0	
	Skuffende	6	
	Helt OK	19	
	Bra	11	
	Meget bra	1	37
Formannskapet	Svært skuffende	0	
	Skuffende	1	
	Helt OK	8	
	Bra	5	
	Meget bra	1	15
Plan- og eiendomskomité	Svært skuffende	0	
	Skuffende	2	
	Helt OK	4	
	Bra	3	
	Meget bra	0	9
Helse- og omsorgskomitéen	Svært skuffende	0	
	Skuffende	1	
	Helt OK	6	
	Bra	3	
	Meget bra	0	10
Oppvekstkomité/driftsst. skoler	Svært skuffende	1	
	Skuffende	3	
	Helt OK	5	
	Bra	5	
	Meget bra	0	14
Vekst- og utviklingskomitéen	Svært skuffende	2	
	Skuffende	1	
	Helt OK	3	
	Bra	1	
	Meget bra	0	7

Det samlede bildet som tabellen gir er et klart flertall av respondentene som mener at forholdet mellom innsats og resultat er i kategoriene ”Helt OK” og ”Bra” for alle komiteene.

Inntrykket varierer noe. Et mindretall i kommunestyret er skuffet (6 av 37 for kommunestyret), mens det for de enkelte kommunestyrekomiteene spriker noe. Oppvekstkomiteen og Vekst- og utviklingskomiteen har en større andel som er ”Skuffet” og også ”Svært skuffet” over hva de har fått igjen av resultat for sin innsats.

Nå sier ikke disse vurderingene noe om hva respondentene legger vekt på når innsats versus resultat skal gjøres opp for seg selv. Den enkelte kan og vil ha forskjellige forventninger / målestokk for hva som er bra eller skuffende, og den enkelte kan legge vekt på forskjellige sider av politikerlivet ved sin vurdering. Tabellen må derfor tas for hva den er, et uttrykk for hva man fikk igjen for innsatsen etter helt personlige kriterier. Men vurdert slik gir tabellen et inntrykk av et politikerkorps som er rimelig til godt fornøyd med resultatene av sitt eget arbeid i kommunen.

Enkelte respondentene har lagt igjen kommentarer under dette punktet – kommentarene gir en utdyping av hvordan enkelte vurderer og vektlegger de forskjellige momentene i dette spørsmålet. Her er et utvalg av kommentarene:

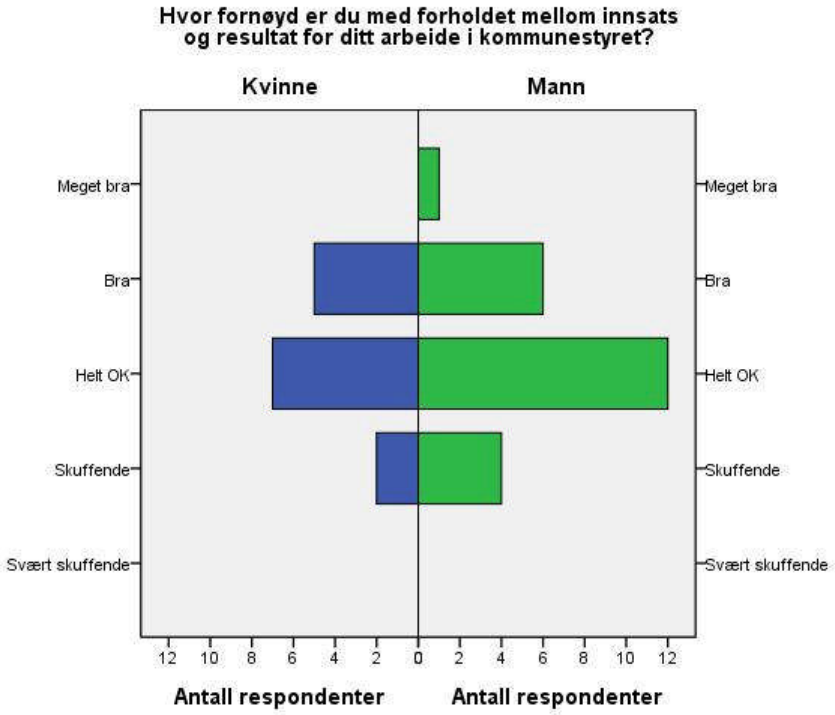
Respondent 1: *"Arbeidet i formannskap og kommunestyret har vært strukturert styrt. Dette har totalt manglet i komiteen jeg har deltatt i. Det har vært saksliste med ett - to pkt for hvert møte. Diskusjonene har vært "svært vide" uten styring mot et konkret mål eller resultat. Dette har vært svært frustrerende for meg som må arbeide effektivt og vise til resultater ellers i hverdagen. Sjelden har jeg vært med på å bruke så mye tid på så lite!!! I tillegg er dette svært lite motiverende for videre innsats og deltakelse. Det er viktig at komiteene arbeider resultatorientert, syklubb for syting og annen synsing, samt sosiale behov må gjøres/tilfredsstilles andre steder!"*

Respondent 2: *"Frustrasjonen har vært knyttet til ikke å kunne anvende mer tid på grunn av krevende jobb. Det gjelder ikke kun bruk av tid, men og hva min oppmerksomhet er rettet mot. Kort sagt: Jobben er pri 1 "*

Respondent 3: *"Innsats og resultat i formannskap kan ha sammenheng med posisjon som varamann som er vanskelig."*

Som det framgår av disse tre kommentarene vektlegges forskjellige aspekter når vurderingen gjøres – dels forholdet mellom jobb og politikk, dels rollen som medlem og varamedlem og dels hvor strukturert arbeidet er i organisasjonen.

Hvis vi nå ser nærmere på kommunestyret, er det en sammenheng mellom hvor fornøyd man er med innsats versus resultat og kjønn? Svaret på det er vist i neste figur:



Figur 6: Egenvurdering av forholdet mellom innstats og resultat for medlemmer og varamedlemmer i kommunestyret (N_{menn}=23, $N_{kvinner}$=14)

Det er ingen vesentlige forskjeller i vurderingene mellom kvinner og menn – de to fordelingene viser om lag samme profil.

Er det slik at respondenter med jobb i privat sektor er mer kritiske til forholdet mellom innsats og resultat for egen del?

Tabell 11: Egenvurdering av forholdet mellom personlig innsats og resultat fordelt på om respondenten jobber i offentlig eller privat sektor (n=37).

Egenvurdering av forholdet mellom personlig innsats og resultat i kommunestyret:	Jobb i (antall respondenter):		
	Ikke kjent	Offentlig sektor	Privat sektor
Svært skuffende	0	0	0
Skuffende	2	2	2
Helt OK	3	5	11
Bra	3	7	1
Meget bra	0	1	0
SUM	8	15	14

Det er tendens til at respondenter fra privat sektor er noe mer reservert i sin vurdering av forholdet mellom egen innsats og resultat enn tilsvarende for offentlig sektor (se innrammede tall i tabellen). Dette er vel i tråd med et inntrykk som gjerne formidles i offentligheten, at privat sektor kan mene offentlig sektor kunne være mer målretta og effektiv i sitt arbeide – møtemessig inklusive. Når det er sagt, er det allikevel begge "leire" grunnleggende nøyde med forholdet mellom innsats og resultat.

Men er det forskjell mellom de politiske grupperingene i spørsmålet om forholdet den enkelte opplever mellom innstats og resultat?

Tabell 12: Egenvurdering av forholdet mellom egen innsats og resultat i kommunestyret fordelt på de to store politiske grupperingene og for alle. Gruppen' Alle' omfatter gruppene som er angitt separat og respondenter med ukjent gruppetilhørighet eller med skjult tilhørighet.

Egenvurdering av forholdet mellom personlig innsats og resultat i kommunestyret:	Jobb i (antall respondenter):		
	Alle	A+SP+SV	FRP+H+KRF+V
Svært skuffende	0	0	0
Skuffende	6	3	3
Helt OK	19	8	10
Bra	10	5	3
Meget bra	1	0	0
SUM (N)	36	16	16

Det er ingen markante forskjeller mellom de to store grupperingene i hvordan de vurderer forholdet mellom innsats og resultat.

3.6 OM KOMMUNESTYREMØTENE

Det vil være en rekke faktorer som bestemmer hvordan den enkelte vurderer sine erfaringer fra kommunestyret. Dels dreier det seg om rent personlige og familiære forhold, og dels hvordan man opplever felles strukturer knyttet til kommunestyret, så som rene møtetekniske forhold, ledelse og styring, posisjon og opposisjon med mer.

3.6.1 Møtetekniske forhold

Er det møtetekniske forhold som gjør det vanskelig for representantene å gjøre en jobb i kommunestyret? Tabellen viser respondentenes forhold til et sett problemstillinger som kan knyttes til det møtetekniske:

Tabell 13: Respondentenes forhold til noen møtetekniske forhold - fordelt på kjønn. Antall respondenter.

Kommunestyret:					
		Kvinne	Mann	SUM	
Problem for deg med:					
Møtehyppighet?	Ja	1	2	3	
	Nei	12	18	30	N=33
Møtetidspunkt?	Ja	3	8	11	
	Nei	10	13	23	N=34
Møtelengde?	Ja	7	6	13	
	Nei	6	15	21	N=34
Regulering av taletid?	Ja	0	1	1	
	Nei	13	19	32	N=33

Inntrykket fra disse tallene er:

- Møtehyppighet er ikke et problem
- Møtetidspunkt er derimot for 1 av 3 et problem, og mer for menn enn for kvinner – overraskende nok.
- Møtelengde er et problem på samme nivå som for møtetidspunkt, men her er det flere kvinner som sier det er et problem, enn menn.
- Taletid er uproblematisk.

Hva mener politikere med tidligere erfaring og de som ikke har det i forhold til disse møtetekniske forholdene?

Tabell 14: Respondentenes forhold til Et sett møtetekniske forhold - fordelt på politikere med og uten tidligere erfaring fra kommunestyre. Antall respondenter.

Kommunestyret:					
		Tidligere erfaring som kommunestyrepolitiker:			
		JA	NEI	SUM	
Problem for deg med:					
Møtehyppighet?	Ja	3	0	3	
	Nei	10	20	30	N=33
Møtetidspunkt?	Ja	4	6	11	
	Nei	9	14	23	N=33
Møtelengde?	Ja	6	6	12	
	Nei	7	14	21	N=33
Regulering av taletid?	Ja	0	1	1	
	Nei	13	19	32	N=33

Det er ingen påfallende forskjeller mellom politikere med tidligere erfaring fra kommunestyrearbeid og de som er nye i møte med kommunestyret, med ett unntak: Blant de erfarne kommunestyrepolitikerne er det en større andel som har problem med møtelengde enn de som er nye. Vi har ikke bedt om utdyping av problemene består i, men enkelte har lagt igjen kommentarer til spørsmål om møtetekniske forhold. Her er et utvalg av kommentarene vi lar tale for seg selv og som gir et innblikk i forskjellige forhold som ligger bak respondentenes oppfatning av problemer av møteteknisk art:

- Kommentarer til møtetidspunkt:
    - *"formannskap og kommunestyre på samme dag,"*
    - *"Problem med mange møter på dagtid, er også en utfordring med for mange på kveld pga barn og at jeg er skilt"*
    - *"De kan gjerne begynne halv sju"*
    - *"Delvis, gjelder møter på dagtid."*
    - *"Kunne med fordel være dagmøter eller barnepass!"*
    - *"leggetid, barn"*
    - *"Man bør ha dagmøter"*
    - *"Møter ofte lagt midt på dagen i stedet for morgen eller efta"*
    - *"Møter på dagtid er vanskelig med full jobb!"*
- Kommentarer til møtelengde:
    - *"Blir lange dager, kvelder med barnevakt!"*
    - *"Det er arbeidsdag dagen etter."*

- *"Det kunne ha vært satt et sluttidspunkt!!"*
- *"Etter noen timer er det ingen som har noe gnist igjen"*
- *"Iblant blir sent, og lenge når formannskap og kommunestyre er samme dag."*
- *"Kan være problem pga barnevakt, men også at mye skal gjøres når vi samles som ikke har med det vi skal drive med å gjøre"*
- *"Man må ha en slutt-tid for møtet!"*
- *"Noen møter er uforutsigbart lange"*
- *"problemer med ½-dagsmøter"*
- *"syns mange gjentar seg selv og andre, mest for å høre sin egen stemme. Dette tar for lang tid"*

- Kommentarer til taletid:
  - *"Dersom det er satt et sluttidspunkt vil ikke dette være et problem."*
  - *"Noen ganger kunne saksmengden vært regulert for å få bedre tid til at flere kan være med i debatten, samt at sakene ble bedre belyst!"*
- Kommentarer som favner flere punkter:
  - *"Av og til blir det for lange kommunestyremøter, som følge av at vi i måneden før ikke hadde noen. Veldig "opphopning" av møter seinhøstes og på tidlig sommer (mai/juni)"*
  - *"Det meste baserer seg på erfaring fra tidligere. Ikke mange tenker nytt omkring å tilpasse seg dette. En del ganger har det vært uenighet mellom kvinner med små barn og menn som er ansatt i det private med sine krav. Og hvem tror dere vinner den uenigheten? "*

3.7 KOMMUNESTYRET OG DOKUMENTENE

Dokumentene er av de mest sentrale arbeidsverktøy for en politiker og i interaksjon mellom politikere og administrasjon. Det er mange måter dokumenter kan være gode og dårlige på, omfanget av dokumenter er en annen faktor osv. Vi har bedt respondentene krysse av for om de er enige eller ikke i en rekke påstander som til sammen dekker et spekter av disse forholdene knyttet til dokumentene.

Tabell 15: Respondentenes mening om dokumentene til kommunestyret: Grad av enighet i et sett påstander om dokumentene.

Dokumentene til kommunestyret har gjennomgående:	Helt enig	Litt enig	Ingen mening	Litt uenig	Helt uenig	N=
- opplyst sakene på en meget god måte.	12	16	1	3	0	32
- hatt gode og kortfattede oppsummeringer innledningsvis.	10	13	0	7	2	32
- holdt i et lett tilgjengelig språk.	9	12	2	8	1	32
- vært beslutningsorienterte	7	19	5	0	0	31
- tilgjengelige i god tid før behandling av sakene.	5	15	1	9	1	31
- skilt klart mellom politikk og sak	4	11	4	11	3	32
- slett ikke vært ensidige i sin saksframstilling men avspeilet sentrale alternativer	3	13	6	9	1	32
- slett ikke vært for omfangsrike	3	9	2	15	2	31
- vist klart de forskjellige beslutningsalternativene.	2	12	5	10	3	32
- vist de ikke-politiske konsekvensene av å treffe forskjellige valg.	0	14	7	8	3	32

Det generelle inntrykket her er klart positivt i den forstand at respondentene gjennomgående vurderer dokumentene til kommunestyret som bra etter de dimensjonene de fikk presentert her. I den grad vi kan kalle det for utbredt misnøye når minst halvparten uttaler seg uenig i det som i utgangspunktet er et positivt utsagn om dokumentkvaliteten, så er det utbredt misnøye med:

- omfang, hvor mer enn halvparten er uenige i utsagnet om at dokumentene "*slett ikke har vært for omfangsrike* "
- beslutningsalternativer, hvor nær halvparten er uenige i utsagnet om at dokumentene har "*vist klart de forskjellige beslutningsalternativene*"
- politikk og sak, hvor nær halvparten er uenige i utsagnet om at dokumentene har "*skilt klart mellom politikk og sak*"

Enkelte respondenter har lagt igjen kommentarer også her. Her er et utvalg som viser noen momenter det legges vekt på eller eksempler som utdyper hva man legger vekt på:

Respondent 1: *"Kommuneplanens samfunnsdel er et skrekkens eksempel. Ikke bare har den et dårlig språk og uklar begrepsbruk, men den holder heller ikke de krav som vi må stille til et juridisk dokument"*

Respondent 2: *"Det kommunale språk er ikke lett forståelig. Jeg hadde erfaring fra statens utgave og klarte meg bra, men opplevde at sidemenn ofte slet hardt."*

Respondent 3: *"For dårlig språk og begrepsbruk."*

Respondent 4: *"Lett tilgjengelige avdelinger ved spørsmål"*

Respondent 5: *"Litt for liten grad preget av ulike løsninger på de ulike vedtakene."*

Respondent 6: *"Stort sett, selv om det altfor ofte kommer bordsaker"*

Respondent 7: *"altfor ofte får vi papirer på bordet under møtet!"*

Respondent 8: *"Kunne hatt de i bedre tid fordi dett er mye å sette seg inn i tillegg til full jobb."*

Respondent 9: *"mye fremmedord og lange, kompliserte og tungleste setninger"*

Respondent 10: *"Noen saksbehandlere er IKKE flinke til å begrense seg, ikke nok "to the point"! "*

3.8 WEB-TV

Kommunestyremøtene publiseres på webTV. Det gir representantene en ny talerstol og en mulighet til å formidle direkte til sine velgere og i mindre grad være avhengig av hvordan saker formildes via pressen osv. Det siste momentet er ikke uten betydning i Elverum i denne perioden. Perioden har vært preget av en rekke oppslag i pressen og pressen har fulgt de politiske prosessene i kommunen meget tett. Vi har allerede nevnt avskallingen i Arbeiderpartiet og dannelsen av Team Elverum tidelig i kommunestyreperioden. Denne var sammenfallende i tid og kanskje også sak med behandling og til dels betydelige kontroverser knyttet til en skolesak og en samferdselssak. Det har ganske sikkert vært divergerende oppfatninger om pressedekningen med et tilhørende behov for også å nå velgerne gjennom andre kanaler. Dette skulle tilsi at representantene i Elverum kommune ikke er likegyldige til ordningen med webTV-overføring og senere mulighet for å laste ned en podcast med møtet.

På den annen side er det usikkerhet knyttet til hvor mange som faktisk benytter seg av denne tjenesten – og derfor uoversiktlig for representantene hvilken betydning webTV rent faktisk kan for deres kommunikasjon med velgerne.

Vi har bedt representantene tilkjennegi sin mening om et sett utsagn om webTV-sendingene og hvordan de påvirker møtekulturen i kommunestyret:

Tabell 16: Hva mener representantene om at kommunestyremøtene sendes på web-tv? respondentene kunne krysse av inntil to meninger fra listen som samsvaret med deres egen. (N=40)

For respondenter i kommunestyret: Kommunestyremøtene publiseres på webTV - kan du markere din mening om denne ordningen ved å krysse av ett eller to alternativer i listen under:	(Antall kryss)
webTV-sendingene er et ubetinget gode	8
webTV-sendingene er et gode, men gjør det mer krevende for representantene å gå på talerstolen	6
webTV-sendingene er et gode, og gjør det ennå viktigere for representantene å markere seg i møtene ved å gå på talerstolen	7
webTV-sendingene har liten eller ingen påvirkning på hvordan representantene opptrer i møte	7
webTV-sendingene fører til at et fåtall som allerede tar ordet for ofte, tar ordet ennå oftere	5
webTV-sendingene er ikke et gode og virker negativt på hvor fritt representantene opptrer i møtet	3
webTV-sendingene har liten eller ingen verdi, det være seg for befolkning eller kommunestyret	5
webTV-sendingene har jeg ingen oppfatning om	4

Svarene her kan tolkes som en god støtte til webTV-sendinger. Det er dog et tydelig mindretall som mener det virker negativt på møtekulturen ved at færre tar ordet og fordi det gjør representantene mer bundet når de tar ordet.

Våre data viser ingen vesentlig forskjell mellom partier i styringsposisjon og de som ikke er det.

Enkelte har lagt igjen kommentarer under dette spørsmålet, her er et utvalg:

Respondent 1: *"For mitt parti spiller det ikke en rolle, vi er aktive uansett. Men jeg vet det påvirker flere andre i de andre partiene. Hovedsaklig kvinner."*

- [Våre data viser ingen forskjell mellom kvinner og menn i dette spørsmålet]

Respondent 2: *"Kunne godt vært sendt fra formannskapet også!"*

Respondent 3: *"Min erfaring er at velgerne ikke åpner webTV-sendinger "*

3.9 KONTAKTNETT OG KONTAKTER

Hvem og hvor hyppig blir lokalpolitikerne kontaktet av personer eller grupperinger i lokalmiljøet som ønsker å påvirke utfallet av saker? Dette er et aktuelt spørsmål til alle politikere i utvalget, enten de møter fast i som vara i kommunestyret, eller om de ikke er i kommunestyret men kun har funksjon i et annet utvalg.

Tabell 17: Hvilke og hvor ofte politikere har blitt kontaktet av grupperinger i lokalsamfunnet som ønsker å påvirke utfallet i en sak. Gjelder inneværende kommunestyreperiode. Gjelder alle med politiske verv i kommunen, vararepresentanter inklusive. N=44

Har du i inneværende kommunestyreperiode blitt kontaktet av lokale organisasjoner, aksjons- eller interessegrupper som har hatt som mål å påvirke beslutningsprosesser i kommunen på følgende områder (N=44):				
	Andel som har krysset av:	1 til 2 ganger	3 til 5 ganger	Flere ganger enn 5
		Antall ganger krysset av:		
- samferdselssaker	55 %	6	5	13
- helse, pleie og omsorg	43 %	9	2	8
- skole, oppvekst, ungdom	43 %	7	6	6
- sosialsaker	25 %	4	4	3
- kulturområdet	23 %	1	6	3
- næringsliv, sysselsetting	18 %	0	3	5
- bygg og byggesaker	18 %	2	4	2
- natur, jakt, fiske	16 %	3	3	1
- sentraladministrasjonen	16 %	1	6	0
- innvandrerspørsmål	16 %	5	4	0
- teknisk og drift	14 %	2	4	0

Grupperinger i lokalsamfunnet har åpenbart vært mest aktive i forhold til sitt korps av lokalpolitikere i samferdselssaker - hvor mer enn halvparten av lokalpolitikerne er kontaktet,

og hvor over halvparten av de som er blitt kontaktet er blitt kontaktet 5 ganger eller mer. Men innen så vel helse, pleie og omsorg, som skole, oppvekst og ungdom har det også vært hyppige kontakt. Her har også nær halvparten av respondentene krysset av for kontakter. Skal vi legge denne tabellen til grunn er det disse tre saksområdene som har medført hyppigste kontakter mellom befolkning og politikere, med samferdselssaker på topp.

For de øvrige saksområdene på lista som sosialsaker, kulturområdet og næringsliv og sysselsetting er kontaktmønsteret preget av at færre politikere er involvert, men hvor kontakthyppigheten er rimelig stor. Dette er områder som har preg av å være mer spesialiserte i forhold til politikerkorpset.

Byggesaker, som gjerne figurerer høyt og høylytt i pressen i forbindelse med at denne og hin får løyve til eller ikke får løyve det ene eller det andre, figurerer ikke høyt på "politikere blir kontaktet av "-listen.

Analyse av tallene viser at det er ingen vesentlige forskjeller mellom de politiske grupperingene i dette kontaktmønsteret (vi gjengir ikke den tabellen her).

Mellom kvinner og menn er det derimot relativt betydelige forskjeller i kontaktmønsteret:

Tabell 18: Fordelt på kvinner og menn: Hvilke og hvor ofte politikere har blitt kontaktet av grupperinger i lokalsamfunnet som ønsker å påvirke utfallet i en sak. Gjelder inneværende kommunestyreperiode. Gjelder alle med politiske verv i kommunen, vararepresentanter inklusive. N=44

Har du i inneværende kommunestyreperiode blitt kontaktet av lokale organisasjoner, aksjons- eller interessegrupper som har hatt som mål å påvirke beslutningsprosesser i kommunen på følgende saksområder:		Kvinne N=16	Mann N=28
		Antall respondenter:	
- sentraladministrasjonen	1 til 2 ganger	0	1
	3 til 5 ganger	1	5
	Flere ganger enn 5	0	0
- skole, oppvekst, ungdom	1 til 2 ganger	2	5
	3 til 5 ganger	2	4
	Flere ganger enn 5	2	4
- helse, pleie og omsorg	1 til 2 ganger	5	4
	3 til 5 ganger	0	2
	Flere ganger enn 5	3	5
- sosialsaker	1 til 2 ganger	1	3
	3 til 5 ganger	2	2
	Flere ganger enn 5	1	2
- teknisk og drift	1 til 2 ganger	0	2
	3 til 5 ganger	0	4
	Flere ganger enn 5	0	0
- bygg og byggesaker	1 til 2 ganger	1	1
	3 til 5 ganger	2	2
	Flere ganger enn 5	0	2
- samferdselssaker	1 til 2 ganger	3	3
	3 til 5 ganger	3	2
	Flere ganger enn 5	3	10
- næringsliv, sysselsetting	1 til 2 ganger	0	0
	3 til 5 ganger	1	2
	Flere ganger enn 5	1	4
- natur, jakt, fiske	1 til 2 ganger	2	1
	3 til 5 ganger	0	3
	Flere ganger enn 5	0	1
- innvandrerspørsmål	1 til 2 ganger	2	3
	3 til 5 ganger	1	3
	Flere ganger enn 5	0	0
- kulturområdet	1 til 2 ganger	1	0
	3 til 5 ganger	1	5
	Flere ganger enn 5	1	2

Vi må her ta hensyn til at det er flere menn enn kvinner i utvalget (hhv 28 og 16), så det er først og fremst forskjeller i kontaktprofilen, snarere enn antallet i seg selv, som ligger til grunn for tolkingen (f.eks. er profilen 1,2,1 den samme som 2,4,2, mens profilen 3,1,0 er forskjellig fra 0,0,4 - og det er den siste typen forskjell vi ser etter her). Vi har uthevet de saksområdene det er grunn til å peke på her, som blant annet omfatter saksområdene:

- helse, pleie og omsorg - hvor kvinner blir hyppigere kontaktet
- teknisk og drift - hvor menn blir hyppigere kontaktet
- natur, jakt og fiske - hvor menn blir hyppigere kontaktet
- kulturområdet - hvor menn blir hyppigere kontaktet

Mens foregående tabeller summerte opp respondentenes rapportering av kontaktmønster i forhold til lokalsamfunnet, er det også av interesse å se på respondentenes kontaktmønster inn mot andre deler av forvaltningen. I saksbehandling er det en rekke saker hvor en kommune er avhengig av beslutninger i andre forvaltningsorgan, som fylkeskommune, fylkesmann, departement osv, for å komme til en beslutning. I slike saker kan det være aktuelt for kommunepolitikere å ta initiativ og kontakte disse organene for å påvirke utfallet av saker. Dette er vel ikke annet enn å utnytte sitt nettverk, enten gjennom politiske kanaler eller andre nettverk.

Tabell 19: Har du personlig og i løpet av denne kommunevalgperioden tatt kontakt med noen av de følgende instanser for å påvirke kommunens interesser i saker hvor andre myndighetsnivå er involvert - evt. hvor ofte har du vært i kontakt? (N=44)

Selv kontaktet for å sikre kommunens interesser:	Antall ganger respondent har tatt kontakt:			%-andel av resp.
	1 til 3	Mer enn 3	Sum	
Fylkespolitikere	7	9	16	36 %
Stortingspolitikere	8	6	14	32 %
Fylkesmannen eller andre statlige etater på fylkesnivå	7	1	8	18 %
Departementer	5	2	7	16 %
Fylkeskommunens administrasjon	6	0	6	14 %

Politikere i kommunen har kontakt med andre politiske forvaltningsnivå, og da kontakt med politikere i disse forvaltningsorganene. Rundt 1/3 av politikerkorpset har hatt en eller flere kontakter av den typen i løpet av kommunestyreperioden.

Her er det betydelige forskjeller mellom kvinner og menn:

Tabell 20: Fordelt på kvinner og menn: Har du personlig og i løpet av denne kommunestyreperioden tatt kontakt med noen av følgende instanser for å påvirke kommunens interesser i saker hvor andre myndighetsnivå er involvert? (N=44, $N_{kvinner}$=16, N_{menn}=28)

Selv kontaktet for å sikre kommunens interesser:	Kjønn	Antall ganger respondent har tatt kontakt: 1 til 3	Mer enn 3	Sum	%-andel av resp.
Fylkespolitikere	K	3	2	5	11 %
	M	4	7	11	25 %
Stortingspolitikere	K	4	0	4	9 %
	M	4	6	10	23 %
Fylkesmannen eller andre statlige etater på fylkesnivå	K	2	1	8	7 %
	M	5	0	5	11 %
Departementer	K	0	0	0	0 %
	M	5	2	7	16 %
Fylkeskommunens administrasjon	K	1	0	1	2 %
	M	5	1	6	11 %

Også her gjelder at vi må ta hensyn til at det er flere menn enn kvinner i utvalget (hhv 28 og 16), så det er først og fremst forskjeller i kontaktprofilen, snarere enn antallet i seg selv, som ligger til grunn for tolkingen (f.eks. er profilen 1,2,1 den samme som 2,4,2, mens profilen 3,1,0 er forskjellig fra 0,0,4 - og det er den siste typen forskjell vi ser etter her).

Bildet er allikevel rimelig klart - mannlige politikere tar vesentlig mer kontakt med andre forvaltningsorgan - kanskje med unntak av kontakt med fylkesmannen. Gitt at politisk makt blant annet ytrer seg gjennom nettverk og informasjon, gjennom å påvirke ikke bare innenfor eget system (kommunen) men også i dette systemets forvaltningsomgivelser, kan denne tydelige forskjellen være en framvisning av maktforskjellen mellom kvinner og menn. Og for så vidt er respondentene spurt hva de personlig har gjort av kontaktframstøt, et uttrykk for et personlig initiativ for utvikling av en maktbasis innenfor eget system.

Vi har også sjekket om det er vesentlige forskjeller mellom de to store politiske grupperingene i dette utgående kontaktmønsteret. Det er her ingen vesentlige forskjeller i kontaktprofilene, men A+SP+SV har hatt hyppigere kontakter enn hva som er tilfelle for FRP+H+KRF+V.

3.10 ERFARINGER FRA ARBEIDET SOM KOMMUNESTYRE-REPRESENTANT

Respondentene ble spurt om å oppsummere sine erfaringer fra arbeidet i kommunestyret i perioden med utgangspunkt i et sett spørsmål. Vi har foran rapportert hvordan respondentene vurderer forholdet mellom resultat og innsats - her er vi ute etter en del forhold ved innsatsen og hva de mener å ha fått ut av arbeidet.

Tabell 21: Oppsummering av erfaringer fra perioden fra kommunestyrerepresentantene.

For kommunestyrerepresentanter: Når du nå oppsummerer dine erfaringer fra arbeidet i kommunestyret i denne perioden, i hvor stor grad synes du:	I svært liten grad	I noen grad	Tilfreds-stillende	I høy grad	I svært høy grad	N
- du (gjerne som del av partiet) har fått gjennom en eller flere konkrete saker?	2	9	11	9	1	32
- du har fått oversikt og innsikt i lokale saker?	0	3	9	13	7	32
- du (gjerne som partimedlem) har bidratt til å skape et bedre lokalsamfunn?	5	9	7	9	2	32
- du deltar i interessante diskusjoner?	2	8	4	12	6	32
- du har fått innflytelse/anledning til å påvirke hva som skjedde i kommunen?	4	12	5	8	3	32

Ikke overraskende kanskje, sier 29 av 32 (90 %) at de har fått oversikt og innsikt i lokale saker. Men selv om det ikke overrasker, bekrefter det at når man er involvert i kommunepolitikk, har man et meget godt "utkikkstårn" over sitt lokalsamfunn. Det er i seg selv en motiverende faktor for denne type politisk arbeid.

22 av 32 (69 %) har oppsummerer at de i tilfredsstillende grad eller mer har deltatt i interessante diskusjoner.

Oversikt og diskusjoner er viktig, men det bør vel dog følges av at det gjennomgående er en opplevelse av å bidra til utfallet i konkrete saker. Hvordan forholder det seg her?

21 av 32 (65 %) mener de - gjerne som del av en partigruppe - i tilfredsstillende grad eller bedre har fått gjennom konkrete saker i perioden. Det må vel betraktes som et bra resultat.

16 av 32 (50 %) mener de i tilfredsstillende eller bedre grad har fått innflytelse/anledning til å påvirke hva som skjedde i kommunen. 14 av 32 (44 %) mener at de i tilfredsstillende eller bedre grad har bidratt til å skape et bedre lokalsamfunn - noe som vel må være det ultimative målet med lokalpolitisk virksomhet.

Vi ser at det er en fallende trend i egen oppfatning av hvor betydningsfull innsatsen har vært fra egen oversikt over lokalsamfunnet til å skape et bedre lokalsamfunn.

Har kvinner og menn forskjellige erfaringsoppsummeringer her? Vi gjengir ikke den tabellen her, men analysen viser at det har de. Menn tenderer til å være mer fornøyd med diskusjonene, innflytelsen og det som er skapt. 15 av 19 menn (79 %) sier de er i tilfredsstillende eller bedre grad mener diskusjonene har vært interessante, mens det tilsvarende for kvinner er 7 av 13 (54 %). 11 av 19 menn (58 %) men bare 5 av 13 (38 %) av kvinnene mener de i tilfredsstillende eller bedre grad har bidratt (gjerne som del av partiet) har fått gjennom en eller flere konkrete saker. Et liknende forhold gjentar seg i spørsmålet om å skape et bedre lokalsamfunn.

Er det forskjeller mellom de politiske grupperingene her?

Tabell 22: Respondentenes oppfarning av erfaring fra arbeidet som kommunestyrerepresentant inneværende periode.

For kommunestyrerepresentanter: Når du nå oppsummerer dine erfaringer fra arbeidet i kommunestyret i denne perioden, i hvor stor grad synes du:		A&SP&SV	FRP&H&KRF &V
		Ant. kryss	Ant. kryss
Synes du at du (gjerne som del av partiet) har fått gjennom en eller flere konkrete saker?	I svært liten grad	0	2
	I noen grad	4	5
	Tilfredsstillende	6	5
	I høy grad	5	2
	I svært høy grad	0	0
Synes du at du har fått oversikt og innsikt i lokale saker?	I svært liten grad	0	0
	I noen grad	2	1
	Tilfredsstillende	2	7
	I høy grad	7	4
	I svært høy grad	4	2
Synes du at du (gjerne som partimedlem) har bidratt til å skape et bedre lokalsamfunn?	I svært liten grad	0	5
	I noen grad	4	5
	Tilfredsstillende	6	1
	I høy grad	3	3
	I svært høy grad	2	0
Synes du at du deltar i interessante diskusjoner?	I svært liten grad	0	2
	I noen grad	3	5
	Tilfredsstillende	2	1
	I høy grad	8	4
	I svært høy grad	2	2
Synes du at du har fått innflytelse/anledning til å påvirke hva som skjedde i kommunen?	I svært liten grad	0	4
	I noen grad	6	6
	Tilfredsstillende	5	0
	I høy grad	3	4
	I svært høy grad	1	0

Med utgangspunkt i det foreliggende materialet - ja, tydelige forskjeller. Gjennomgående er grupperingen A+SP+SV vesentlig mer fornøyd i alle forholdene som tas opp her. Særlig påfallende er forskjellen i hvordan respondenter fra de to grupperingene skiller ad i

spørsmålet "*Synes du at du (gjerne som partimedlem) har bidratt til å skape et bedre lokalsamfunn?*". 11 av 15 fra gruppen A+SP+SV er tilfredsstillende til i svært høy grad fornøyd med erfaringene de har gjort, mens 10 av 14 fra FRP+H+KRF+V er tilsvarende i noen grad eller i liten grad fornøyd.

3.11 GJENVALG

Gjenvalg eller ikke gjenvalg - det er spørsmålet vi skal se på her.

30 (av 44) av respondentene har svart på spørsmålet om de tar gjenvalg eller ikke. Av disse har 21 (70 %) indikert at de tar gjenvalg, 8 at de ikke gjør det og 1 at vedkommende ikke vet så langt.

Noen kommentarer til dette spørsmålet er også lagt igjen, her er et utvalg som sier litt om spennvidden i de hensyn som tas:

Respondent 1: *"Avgjørelse ut fra at jeg trengs, ikke fordi jeg ønsker det særlig sterkt. "*

Respondent 2: *"Gir aldri opp sjøl om det kan oppleves som en håpløs materie. Noen sporskifter er imidlertid nødvendig for å komme videre å ikke tape motet."*

Respondent 3: *"En pause kaller jeg det. Har to små barn som jeg vil bruke mer tid sammen med."*

Av de 8 som ikke tar gjenvalg, hadde 4 bestemt seg på forhånd. I den grad spørsmålet om gjenvalg er en indikator, kan vi ikke lese noen utbredt misnøye med erfaringen som kommunepolitiker i dette materialet.

Av de 21 som tar gjenvalg, hadde 6 (30 %) bestemt seg på forhånd, og resten i løpet av perioden. Også dette, og igjen dersom gjenvalg skal tas som en indikator på at erfaringen som kommunestyrepolitiker er gjennomgående positiv, borger for at det ikke har vært en utbredt misnøye blant politikerne i perioden.

3.12 AD LIB

Vi inviterte respondentene til å komme med "andre kommentarer" - og understreket at her var et "fritt fram" - dvs til å kommentere uavhengig av hva vi måtte ha spurt om og om det er spurt om andre steder i survey'en. For så vidt det angår kommunepolitikerrollen (og ikke skjema som sådan), gjengis kommentarene uforkortet. Av hensyn til krav om anonymisering, har vi tatt bort de deler av et utsagn som knytter seg til enkeltpersoner, også når de identifiseres gjennom funksjon. Der hvor tekst er tatt ut, er det erstattet med tre punkter, slik:

Respondent 1: *"Som medlem av opposisjonsparti i første periode har det vært svært lite "morsomme" oppgaver inneværende periode, noe som gjenspeiler seg i svarene. Dette må endre seg for videre engasjement. Men kommunestyret og komiteene i Elverum har slett ikke fungert i denne perioden, mye grunnet vanstyre fra de som "vant" valget. Nye politikere valgt til ledere og disse har kun hatt som mål den ekstra inntekten dette har brakt, ikke politikken og gløden som jeg trodde jeg ville møte. ... Gapet mellom politikere og administrasjon har i store deler av perioden vært stort, mye grunnet inngrodde vaner blant de sosialistiske partiene. Videre jobbing på samme*

måte som i denne perioden vil føre til konsekvent fravær fra i hvert fall alt som ligner på komiteer i den form de har i dag."

Respondent 2: *"Ønsker mere jevn møtevirksomhet gjennom året, slik at vi i større grad unngår "topper" seinhøstes og tidlig sommer! Mere konkrete oppgaver til kommunestyrekomiteene. bedre samarbeid med andre partier, slik at vi i store saker får et bredere flertall bak beslutningene som blir fattet."*

Respondent 3: *"Politikk er å prege utviklingen og delta i beslutningen. Administrasjonen er politikernes tjenere og innbyggernes service personer. Administrasjonen må avspeile den politiske modellen ellers blir det forvirring og kaos. Dette skaper utrygghet og svekker demokratiet. Det er en helt klar forutsetning at administrasjonen følger opp politiske vedtak. Annet vil være en grov forsømmelse og bør føre til avskjed. Kommunens økonomimodell og budsjettstruktur må endres. Komiteene og utvalgene må involveres i budsjettarbeidet på en annen måte enn nå. Gis det ansvar og oppgaver, skaper det større interesse for arbeidet enn den vi venter på oppdrag som passiviserer de folkevalgte. Det er viktig for demokratiet at folk er villig til å stille til valg. Det er viktig at de som blir valgt har den myndighet og ansvar som valget skal gi. Derfor er det viktig at samspillet politikerne organiseres slik at dette forsterker de folkevalgtes virke. Samtidig må det gis rom for en meningsfylt arbeidsdag for de ansatte i administrasjonen. "*

4 DE TILLITSVALGTE

4.1 HENSIKT MED Å INNHENTE ERFARING FRA DE TILLITSVALGTE

Med tillitsvalgte mener vi i denne sammenheng ikke-politisk valgte representanter i kommunale utvalg. Disse kan representere fagforeninger, lag og foreninger eller andre interesseorganisasjoner. Tillitsvalgte er ikke i fokus for denne evalueringen. Vi har allikevel sendt invitasjon til å svare på undersøkelsen med et mindre utvalg tilrettelagte spørsmål. Hensikten er primært å innhente deres erfaringer som ikke-politikere som også er engasjert i enkelte komiteer og utvalg. Deres erfaringer representerer dermed et nyttig supplement til erfaringene som er hentet inn fra politikerkorpset og bidrar til andre perspektiv fra en nær, og alternativ erfaringsbasis. Det er ikke vår målsetning å beskrive deres erfaringer som sådan, snarere benytter vi denne delen av materialet som grunnlagsmateriale for tolkingen av erfaringene fra politikerkorpset.

4.2 TILLITSVALGTE - RESPONDENTENE

Det vil at naturlige årsaker også være relativt få tillitsvalgte i materialet. Hensynet til anonymisering gjelder også for denne gruppen, noe som gjør det unaturlig å rapportere dette materialet i nedbrukket til grupper ut over å vise fordelingen som sådan.

Det er til sammen 14 tillitsvalgte i materialet som kom inn, 7 kvinner og 7 menn. Halvparten har erfaring fra tidligere perioder – dette gjelder for begge kjønn.

De tillitsvalgte respondentene – medlemmer eller varamedlemmer - fordeler seg slik på utvalg (en respondent har medlemskap i 2 utvalg):

- 3 medlemmer eller varamedlemmer i Administrasjonsutvalget
- 4 medlemmer eller varamedlemmer i Arbeidsmiljøutvalget
- 4 medlemmer eller varamedlemmer i Råd for funksjonshemmede
- De resterende 4 medlemmer eller varamedlemmer fordeler seg på Valgkomite, Eldreråd og Innvandrerråd

4.3 FORHOLDET INNSATS / RESULTAT

Hva synes de tillitsvalgte at de selv har oppnådd i forhold til den arbeidsinnsatsen de har nedlagt? Vi ba respondentene vurder den enkelte komité / utvalg de har deltatt i for seg og hver komité under ett i perioden. Vi ba dem videre legge vekt på hvordan de vurderer forholdet mellom innsats og resultat for ditt eget arbeide i komiteen / utvalget osv - og ikke resultater som komiteen / utvalget som sådan kan vise til.

Respondentene hadde da mulighet til å krysse av på en 5-trinns skala fra ”Svært skuffende” til ”Meget bra”.

Resultatet presentert for gruppen som sådan er:

Tabell 23: For de tillitsvalgte under ett: Mener du arbeidsinnsatsen gjennomgående står i forhold til hva du har oppnådd? (N=14)

Enhet	Skala	Antall avkrysninger
Samlet for deltakelse i til sammen 6 utvalg:	Svært skuffende	0
	Skuffende	2
	Helt OK	7
	Bra	5
	Meget bra	0

Den samlede erfaringsoppsummeringen for forholdet mellom egen innsats og hva som er oppnådd avviker ikke vesentlig fra det bildet politikerkorpset tegner.

5 ULIKE MODELLER FOR POLITISK ORGANISERING

Kapitlet tar innledningsvis for seg teoretiske hovedtrekk ved politiske organisasjonsmodeller som avviker fra hva Elverum kommune har i dag (kap. 5.1, 5.2 og 5.3). Hensikten med dette er å drøfte fordeler og ulemper ved andre løsninger som igjen kan virke som en motivasjon og guide for en videreutvikling eller justering av dagens politiske organisasjonsmodell i Elverum Deretter vendes blikket mot dagens modell i kommunen med vekt på kommunestyrekomiteene (5.4) og de faktiske resultatene fra undersøkelsen hva angår momenter som viser preferanser for modeller blant politikere i Elverum kommune (5.5, 5.6 og 0).

Vi velger å gjøre det slik for å avspeile den konteksten vi trekker på når respondentenes svar på spørsmålene knyttet til organisasjonsmodell skal tolkes inn i debatten om justering av organisasjonsmodell.

Dersom leseren foretrekker å gå direkte til resultatene fra undersøkelsen slik vi tolker det i spørsmålet om organisasjonsmodeller, henvises det direkte til kapittel 5.5, side 55.

5.1 ULIKE ALTERNATIVER

Formannskapsmodellen kjennetegnes av at formannskapet i kommunen velges etter et forholdstallsprinsipp. Et forholdstallprinsipp innebærer at partiene blir representert etter sin styrke i kommunestyret. Et formannskap består av om lag en firedel av de folkevalgte representantene og er uavsettelig.

Etter intensjonen skal de fremste politikere i kommunen ta sin plass i formannskapet. Partiene plasserer tradisjonelt sine antatt beste menn og kvinner i formannskapet fordi organet er forberedende organ og ofte fattes de sentrale politiske beslutninger i formannskapet. I en formannskapsmodell har ordføreren og rådmannen sentrale roller. Ordføreren er den viktigste politikeren - ofte også den eneste i kommunen som har politikk som en heltidsjobb. Rådmannen eller administrasjonsfasen er øverste sjef for administrasjonen i kommunen. I kommuner der rådmannen har utviklet sin posisjon til å være ekstra sterk, snakkes det ofte om et "rådmannsvelde". I en noe annen sammenheng, gjerne i forbindelse med kommunalt samarbeid der ordførere utgjør en styringsgruppering, kan det snakkes om et ”ordførervelde” fordi kommunestyrene får mindre spillerom når et lag ordførere blir enige.

Imidlertid er konsensusorientering den bærende ideen bak et formannskapssystem. Alle skal få en del gjennomslag. Samtidig skal alle ansvarliggjøres for den politikken som iverksettes. Likevel er politikerne stort sett amatører i den forstand at de ikke driver politikk på heltid og / eller lønnet som politiker. Mindretallet er gjennomgående representert i formannskapsmodellen, til forskjell fra for eksempel et parlamentarisk system hvor en politisk gruppering har makten i et utøvende topporgan. I et system med parlamentariske maktfordeling vil derimot det politisk utøvende topporgan måtte ha en normert støtte i et

politikkutformende organ[5]. Siden Elverum kommune har levd med en urolig politisk og beslutningsmessig situasjon hvor formannskapet etter en partisplittelse mistet sitt flertall i kommunestyret, kan det være nyttig å bruke en parlamentarisk modelltype som en vegg "å spille ball mot" når organisatoriske justeringer vurderes.

For å få fram hva som i hovedsak skiller parlamentarisme slik den praktiseres i enkelte kommuner fra formannskapsmodellen, kan man peke til fire kjernepunkter. For det første så utgår det utøvende organet, kommunerådet fra kommunestyret/fylkestinget. Har et parti rent flertall, så danner også dette partiet som regel "regjering". Etter Aps glanstid på 1950-tallet, er det i norsk sammenheng heller sjelden at et parti får rent flertall - både i kommunal, fylkeskommunal og nasjonal sammenheng. Da blir det et spørsmål om forhandlinger og samarbeid mellom to eller flere partier når gjelder å etablere et styringsdyktig flertall på beina.[6] Dersom ikke det lykkes, så blir det eventuelt en mindretallskonstellasjon. Det er imidlertid i utgangspunktet et flertallsprinsipp gjennomsyrer parlamentarismen, altså at det er en eller annen form for flertall som bør ligge til grunn for styringsmakten. I Norge har vi nasjonalt dog ingen tradisjon for å ha tillitsvotering når en regjering tiltrer, således trenger dette flertallet ikke være positivt og eksplisitt uttrykt (negativ parlamentarisme). I Bergen har man imidlertid en slik votering, men ikke i Oslo.

Kommunerådet står med andre ord ansvarlig overfor kommunestyret. Dette betyr at de utøvende har en plikt til å komme med korrekt informasjon til de folkevalgte. Brudd på infoplikten kan, i siste instans, medføre mistillitsforslag fra opposisjonen. Får et mistillitsforslag flertall, så må kommunerådet gå av. De styrendes sterkeste maktmiddel, er kabinettspørsmålet. Får de et flertall i mot seg på dette, så må de også gå av.

Ordføreren har en symbolsk rolle i et parlamentarisk system slik det er utformet i kommunene. Rådmannsfunksjonen er ikke med i en slik modell siden den utøvende, styrende makten av administrasjonen overføres fra administrasjon til politikerne i posisjon.[7] I bunn for parlamentarisme ligger det således en bærende ide om en politisering i den forstand at administrasjonens makt begrenses og utøvende politikeres makt styrkes. Dette innebærer også en profesjonalisering av lokalpolitikken der det blir noen flere heltidspolitikere. Ønsket om å synliggjøre de politiske forskjellene mellom partiene er også en sentral ide.

Oslo kommune innførte en parlamentarisk modell i 1986, Bergen fulgte etter i 2000 og Trondheim har nylig vedtatt å innføre det i neste periode. Parlamentariske modeller etableres

[5] Denne støtten kan operasjonaliseres på mange måter – for eksempel skilles det mellom positiv og negativ parlamentarisme. Positiv parlamentarisme krever uttalt støtte fra det utformende til utøvende organ, men ved negativ parlamentarisme kan en det utøvende organ dannes uten at det trenger å foreligge noe tillitsvotum, og kan sitte trygt inntil det måtte få et mistillitsvotum mot seg.

[6] Informasjon fra Svein Tore Marthinsen, http://sveintoremarthinsen.blogspot.com/

[7] Informasjon fra Svein Tore Marthinsen, http://sveintoremarthinsen.blogspot.com/

også fylkeskommunalt, Nordland var først ute i 1999, deretter har Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms fulgt på (alle fra 2003).

Disse to modellene, formannskapsmodellen og en parlamentarisk modell representerer ytterpunkter i hvordan politisk makt og organisering kan gjøres også i kommunene. Det er ingen ting i veien for at Elverum kan innføre for en parlamentarisk modell, men det betyr ikke at det er argumenter for å gjøre det.

5.2 MODELLENE OPP MOT HVERANDRE

I det følgende gir vi en kort drøfting basert på kjennetegn ved de to modellene formannskaps- og den parlamentariske modellen.[8]

Formannskap	Parlamentarisme
1. Krever et tverrpolitisk samarbeid og ansvarliggjøring av politikere og partier i de mange situasjoner hvor det ikke er ett parti som har flertall i kommunestyret. , vil antakelig formannskap være å foretrekke.	Fordeling av politisk ansvar og makt tydeliggjøres. De styrende kan ikke løpe fra sitt politiske ansvar - både hva gjelder utøvende politikk og det byråkratiet de leder.
Et formannskap sitter for fire år av gangen.	Et kommuneråd kan avsettes midt i perioden eller på andre tidspunkt. En opposisjon må være beredt til å overta utøvende makt
Rådmannen har i modellen en mulighet til å bygge opp en sterk posisjon.	Rådmannens posisjon elimineres. Makt flyttes fra ikke demokratisk valgte byråkrater, til folkevalgte politikere.
En formannskapsmodell med forholdsmessighet gjenspeiler velgernes preferanser på en matematisk sett rettferdig måte.	I et parlamentarisk system risikerer f.eks. det største partiet (uten flertall alene) å bli uten utøvende innflytelse – det er styringskoalisjoner som vinner fram
Formannskapsmodellen har vist sin effektivitet i kommune-Norge – men den kan bli utfordret hva angår beslutningseffektivitet i situasjoner med samarbeidsproblemer mellom partier som ikke kan lage flertall i kommunestyre	Et politisk system der to-tre styrende partier ikke trenger ta hensyn til alle de andre partiene i samme grad, blir et mer effektivt system fordi beslutningsprosessene blir raskere og linjene kortere.
I et formannskapssystem der alle skal få noe gjennomslag, er det en fare for svakere økonomistyring.	I et parlamentarisk system burde politiske prioriteringer være lettere å gjøre og dermed økonomien lettere å styre.
Formannskap har nesten 200 år lang tradisjon bak seg. Mange steder har det fungert bra. Hvorfor endre modell? ("vi vet hva vi har, ikke hva vi får")	

Fra et økonomisk ståsted kan parlamentarismen være et noe mer kostbart system i den forstand at flere politikere må frikjøpes.

Imidlertid kan det være en fare for at flere avgjørelser tas i lukkede rom i et parlamentarisk system der posisjonspolitikere og partier styrer. Videre gis opposisjonen dårlige rammebetingelser i parlamentarismen. De styrende får ofte heltidsjobber og har et byråkrati å

[8] Modellen er inspirert av samme person som gjengitt i fotnote 5

støtte seg på. Opposisjonen er "amatør"-politikere og er i stor grad overlatt til seg selv. Velgerne kan lettere belønne eller straffe partier og politikere i et parlamentarisk system der ansvarsforholdene er klarere. I parlamentarisk sammenheng synes det som om størrelsen entydig har noe å si. Det er neppe tilfeldig at det på kommunalt plan kun er de største byene våre som har innført systemet?

Det er viktig å være klar på et punkt: Styringssystemet i seg selv er ikke avgjørende for hvordan kommunen eller fylket styres. Men det er de som utfører styringen, politikerne, partiene og byråkratene, og hvordan de utfører sine roller, som er det viktigste.

5.3 NEMNDER OG UTVALG

Gjennom nesten 150 år har formannskapsmodellen vært enerådende organisasjonsmodell i kommuneforvaltningen i Norge. Ideologien bak formannskapsmodellen er at lekmannskjønn og samarbeidsløsninger mellom folkevalgte skal prege lokalforvaltningen. Kommunestyret har den øverste myndighet, mens formannskapet har rollen som en slags kommunal regjering eller styre sammensatt forholdmessig etter sammensetningen av kommunestyret og innstiller til vedtak i kommunestyret.

Formannskapsmodellen ble med årene utfordret fordi den kommunale forvaltningen ble tillagt stadig nye og mer krevende oppgaver. Nemnder og utvalg ble opprettet med uklare ansvarsforhold noe som gjorde at problemene med samordning, økonomistyring og effektivitet etter hvert økte.

I løpet av 80-tallet ble hovedutvalgsmodellen innført i de fleste kommuner. Denne innebærer en nemndreform hvor mange nemnder ble erstattet av få hovedutvalg hvor sektorer, eller grupper av sektorer, er representert. Typisk vil være fire utvalg hvor undervisning, kultur, teknisk og helse-og sosial utgjør de fire faste utvalgene. Næring og miljø har i de siste årene også vokst fram som et tilleggsutvalg i flere kommuner. Administrasjonen i kommunen vil i en hovedutvalgsmodell være delt inn med tilsvarende sektorgrupper.

Hovedutvalgsmodellen løste problemet med mange og uoversiktlige nemnder, og den styrket lekmannsskjønnet ved at politikere kunne utvikle sektorkompetanse til et nytt nivå. Men i dette lå også kimen til organisatoriske problem. Et problem som viste seg var at politikere i hovedutvalgsmodellen kun sitter i ett hovedutvalg med ett bestemt ansvarsområde. Dette kan lett føre til og har i mange tilfeller ført til at politikerne blir sektorforsvarere. Organisasjonsstrukturen inviterte til at politikerne ble forkjempere for "sine" virksomhetsområder, og at de ble sakspolitikere. Dette, og i en forenkelt framstilling som denne, kan vi si førte til at politikerne mistet oppmerksomheten på helhetlig styring. Fokus ble å være talsmenn for og kontrollør overfor etater.

Som et organisatorisk grep for å håndtere sektoriseringsproblemet utvikles så kommunestyrekomitémodellen, eller bare komitémodellen, hvis intensjon ikke minst er at politikerne skal setter den politiske dagsordenen fra et helhetsperspektiv. Komitémodellen medfører en reduksjon i antall politikere i det politiske systemet i forhold til hovedutvalgsmodellen, fordi det kun er kommunestyremedlemmer som kan sitte i komiteene. Kommunestyret bestemmer selv hvilke og hvor mange komiteer den vil ha, men kan ikke gi beslutningsmyndighet til komiteen. Deres kompetanse må stoppe ved

innstillingsrett til kommunestyret. I forhold til hovedutvalgsmodellen representerer komitémodellen en sentralisering av makt inn til kommunestyret, og forutsetningsvis dermed skal gi bedre mulighet for helhetlig planlegging og styring. Det er altså kommunestyret som tar beslutningene, ikke kommunestyrekomiteene, de bare innstiller. Kommunestyrekomitémodellen vil også ha føringer for hvordan det delegeres mellom politisk nivå og administrativt nivå. Selv om kommunstyrekomitémodellen representerer en sentralisering av makt i forhold til hovedutvalgsmodellen, er det like viktig at kommunestyret ikke blir en propp i et system - men delegerer tillitsfullt til komiteene og til administrasjonen å ta initiativ og fremme saker til kommunestyret. Dette forutsetter gode fram- og tilbakemeldingsrutiner og kvalitetssikringssystem.

Kommunestyrekomitémodellen har mange versjoner. I noen kommuner styrer komiteene et budsjett og fører tilsyn med administrasjonen. I noen kommuner ligger i praksis kommunestyrekomitémodellen nært opp til hovedutvalgsmodellen med fastlagte fagområder og vidtgående fullmakter, i andre en mer rendyrket minimalistisk kommunestyrekomitémodell uten klare faglige ansvar og svært begrensede fullmakter til for eksempel å ta opp saker ol.

En organisasjon som mener den går i utakt med omgivelsene eller for så vidt i sitt indre liv kan justere drift eller organisasjon. Å vurdere omstillingsbehov og -tiltak helhetsvurderinger og kompromissvillige politikere. Disse rollene skal forutsetningsvis være ivaretatt i en kommunestyrekomitémodell fordi denne vektlegger helhetstenking, helhetsstyring og prosesser som skal avveie ulike behov.

Det var på 1990-tallet den parlamentariske modellen utviklet for kommunesektoren og innført i enkelte større bykommuner. Formannskapet ble en byregjering som må ha støtte i kommunestyret på samme måte som forholdet mellom regjering og storting.

Utover lovpålagte organ har kommunene stor grad av frihet med hensyn til type organisering og hvilke utvalg som skal nedsettes. Så, om slike hovedstrukturer har preget kommune-Norge, så er det også slik at kommuner er innbyrdes svært forskjellige. Det betyr at ulike løsninger når det gjelder administrasjon og det politiske apparat prøves i de ulike kommunene. Kommuneloven trekker opp visse generelle rammer for styringssystemet, men det er stor grad av frihet for de enkelte kommunene i denne sammenheng.

5.4 KOMMUNESTYREKOMITEENE I ELVERUM KOMMUNE

Elverum har fire kommunestyrekomiteer:

- *"Komite´ for plan og eiendom med 9 medlemmer. Komiteen skal arbeide med kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, samt overordnede utredninger/planer innen forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunens eiendomsmasse. Denne komiteen er personidentisk med formannskapet, som også er særlovsutvalg/fast utvalg for plansaker. "*
- *"Oppvekstkomite´ med 10 medlemmer. Komiteen skal arbeide med oppgaver innen skole inkl. kulturskole, skolefritidsordning og barnehage. Denne komiteen består av de politiske medlemmer av skolenes driftsstyrer, og er også skolepolitisk forum. "*

- *"Helse- og omsorgskomite´ med 7 medlemmer. Komiteen skal arbeide med oppgaver innen pleie, rehabilitering og omsorg, familie og helse og kvalifisering og levekår."*
- *"Vekst- og utviklingskomite´ med 7 medlemmer. Komiteen skal arbeide med oppgaver innen kommunalteknikk, næring og kultur."* (sitater fra kommunes reglement for kommunestyrekomiteene)

Komiteene skal være politiske verksteder som skal utrede og forberede plansaker og andre prinsipielle og/eller viktige enkeltsaker av helt eller delvis politisk karakter for behandling i kommunestyret.

Det er fastlagt relativt detaljerte regler for komiteenes virke. Det er blant annet fastlagt at

- *"Kommunestyret fastsetter hvilke saker som skal behandles i komiteene. Sammen med oppdraget kan kommunestyret også legge inn forutsetninger gjennom mandat, økonomiske rammer og andre rammevilkår for utførelse av oppdraget"*[9]
- Det følger også av kommuneloven at kommunestyrekomiteer ikke skal ikke fatte materielle vedtak..

Men det kan være grunn til å spørre om ikke det første punktet her er unødig stramt formulert, og at modellen hvor komiteene er avhengig av oppdrag fra kommunestyret nettopp medfører at det er kommunestyret som blir en propp i et system. Kommunestyrekomitemodellen er jo er ment å oppmuntre til initiativ, til helhetsdiskusjoner ut fa forskjellige perspektiv, politiske plattformer osv, med andre ord å fremme det deliberative innholdet i politikken. Men det er også hensikten å effektivisere det politiske grunnlaget i beslutningsprosesser. På mange måter er det nettopp ideologien som ligger til grunn for formannskapsmodellen som sådan hvor lekmannskjønnet og samarbeidsløsninger mellom folkevalgte skal prege lokalforvaltningen som søkes styrket ved prosesser som komiteene kan være en arena for.

Kommunestyrekomiteene skal ikke fatte materielle vedtak, det er i denne sammenhengen opp til kommunestyret. Men det betyr ikke at kommunestyrekomiteene ikke skal følge de prosessuelle idealer som skal føre fram til materielle vedtak. En innstilling må nødvendigvis være en innstilling i en sak, og skal det være en effektiv snittflate mellom kommunestyrekomite og kommunestyre, må komiteene ha lagt til grunn samme regelsett så langt det er relevant for dem.

Det er to regelsett som bør ligge til grunn for kommunestyrekomiteene: De materielle reglene og generelt regler for saksbehandling. De materielle reglene går på "innholdet", herunder å ta utgangspunkt i korrekt og relevant budsjett/ regnskap. I tillegg må saksbehandlingsreglene følges. Saksbehandlingsreglene er om "fremgangsmåten", herunder å begrunne innstillingen.

Vi kommer tilbake til disse forholdene under drøftingen i kapittel 5, hvor vår konklusjon er at kommunen bør gi komiteene mer frihet til å ta initiativ.

[9] Fra kommunens reglement for kommunestyrekomiteene.

5.5 Rollefordelingen mellom politisk og administrativt nivå

5.5.1 Rollefordelingen i sin alminnelighet

Det er enighet i det norske politiske system om at politikere skal unngå saksbehandlerrollen og at rådmannen skal unngå politikerrollen. Dette er et prinsipp som er tydelig forankret gjennom kommuneloven og praksis i norsk offentlighet. Denne arbeidsdelingen står ikke minst sterkt i formannskapsmodellen som det dominerende politiske systemet på lokalnivået.

For å analysere i hvilken grad de spurte i undersøkelsen ser på rollefordelingen mellom politisk og administrativt nivå som en utfordring, ba vi respondentene krysse av på inntil fem av tjuefire utsagn som retter seg mot organisasjonsspørsmål. Spørsmålene var innrettet mot større eller mindre justeringer fra dagens politiske struktur og hentet i all hovedsak sitt perspektiv fra de tre organisasjonsmodellene, hovedutvalgsmodellen, kommunestyrekomitemodellen og en parlamentarisk type modell.

Undersøkelsen viser at 24 % av respondentene synes det er viktig at et politisk system i kommunen ivaretar nærhet mellom administrasjon og politikere.

Ser vi på rollefordelingen mellom politisk nivå og rådmannens stab, er det relativt få som ønsker at politikere og administrasjon skal ha samme utvalgsstruktur. Kun 6,8 % av respondentene krysset av for det alternativet. Den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen, hvor de ulike utvalgene har beslutningsmyndighet, ivaretas av en struktur hvor nettopp administrasjonen organiseres i sektorer og inndeles etter strukturen på de politiske områdene, eller vice versa. Dette svaret fra respondentene underbygger at politikerkorpset i liten grad mener at den administrative og politiske strukturen skal være lik i kommunen. På den måten fraviker respondentene fra et sentralt premiss for en hovedutvalgsmodell.

Et annet sentralt spørsmål i forholdet mellom politikere og administrasjon er i hvilken grad enkeltsaker i større grad burde bli avgjort administrativt. En sentral begrunnelse for hovedutvalgsmodellen og i ennå større grad kommunestyrekomitemodellen, er at politikerne lettere kan konsentrere seg om de lange linjene og prinsippsaker. Dette slås også fast i utredningen ”*Det lokale folkestyret i endring*” (NOU 2006:7, kapittel 5). Her ser vi at argumentasjonen bak modellene handler om at politikerne ikke skal miste overblikket og på den måten være i kontakt med de mest sentrale forvaltnings- og utviklingsbanene for den aktuelle kommunen. Vi vil hevde at i en hovedutvalgsmodell er det gjerne slik at administrasjonen fremmer forslag til vedtak som er forankret i de ulike politiske utvalgene, og på den måten vil det ofte være avklart ”rykkdekning” for administrasjonens forslag. Forslagene kan da igjen få større gjennomslagskraft politisk og spesielt vil dette være tilfelle siden sektorpolitikere og administrasjon i en hovedutvalgsmodell ofte vil inngå allianser i bestemte saker. Dette er et hovedpunkt i begrepet ’sterke sektorpolitikere’, og som har vært framholdt som et særtrekk ved hovedutvalgsmodellen som for så vidt kan fremme beslutningseffektivitet men svekke helhetstenkingen.

Undersøkelsen viser at kun 10 % av de spurte har krysset av på at mener at enkeltsaker i størst mulig grad skal bli avgjort administrativt. Dette tyder delvis på at man er fornøyd med forholdet som kommunen har i dag, hvor kommunestyrekomiteene innstiller til kommunestyret – og at beslutningene tas i kommunestyret. Dersom en større andel av de spurte hadde ønsket enkeltsaker burde bli avgjort administrativt, ville en hovedutvalgsmodell

kanskje være en mer adekvat løsning når det gjelder forholdet mellom politikk og administrasjon i Elverum kommune. Når så ikke er tilfelle, tolker vi svarene dit hen at respondentene i stor grad kan sies å være fornøyd med at kommunestyret og politikerne selv råder over enkeltsaker og at det politiske systemet i størst mulig grad er autonomt.

Likevel har om lag 12 % av respondentene markert ønske om å delegere ansvar til administrasjon og i større grad overlate til politikere å konsentrere seg om hovedlinjer og utviklingstrekk i kommunen. Det kan bety at man på den ene siden vil delegere ansvar for slike små enkeltsaker til administrasjonen og at komiteenes arbeid i større grad skal dreie seg om å diskutere "de lange" linjer med utgangspunkt i visjoner for stedet og kommunen sett under ett. Her tyder tallene på at man er avhengig av et tett samspill mellom politikere og administrasjon på den ene siden, men at man til en viss grad ønsker en dreining hvor enkeltsaker kan håndteres av administrasjonen. På den andre siden er det uklart i hvilke saker man snakker om når respondentene svarer slik de gjør. Vi antar at mindre saker med relativ liten relevans for kommunen sett under ett vil politikerne ikke være så opptatt av enkeltsaker, men for de større og mer prinsipielle enkeltsaker er det større interesse for å være med å påvirke fra et politisk ståsted. Likevel vil vi si at dette ikke er et entydig bilde og at de to spørsmålene i liten grad gir noe endelig retning. Det er ikke nødvendigvis en logisk brist i avkrysningen. Snarere kan det også være et uttrykk for en tvetydighet i begrepet 'enkeltsaker' – som jo i mange sammenhenger kan være om prinsipielt viktige spørsmål.

5.5.2 Rollefordelingen i kommunestyrekomiteene

Når det gjelder forholdet mellom politisk nivå og administrative nivå i kommunestyrekomiteene har vi bedt respondentene markere sine erfaringer med utgangspunkt i et sett utsagn som beskriver dagens situasjon:

Tabell 24: Forholdet mellom politisk nivå og administrasjonen i kommunestyrekomiteene.

For respondenter i kommunestyrekomiteene.	(Antall kryss)
Om forholdet mellom politisk nivå og administrativt nivå i kommunestyrekomiteene - merk av de utsagn du mener passer best for situasjonen i komiteene i dag:	Enige:
Samhandlingen med administrasjonen er god, den foregår kontinuerlig	12
Forholdet mellom politiske og administrative funksjoner i kommunestyrekomiteen har gått seg til og fungerer i dag godt.	10
Administrasjonen bør møte med de fagpersoner som best dekker det tema kommunestyrekomiteen til en hver tid er satt til å behandle	8
Samhandlingen med administrasjonen er god og vi kunne ikke klart oss uten	6
Det er og har hele tiden vært uklart hvordan politiske og administrative funksjoner i kommunestyrekomiteen skal være	3
Det er for lite samhandling med administrasjonen i kommunestyrekomiteen	2
Administrasjonen bør kun være representert med en fast sekretær i kommunestyrekomiteene	2
I enkelte, men langt fra alle saker hvor vi trenger råd og faglige innspill får vi det fra administrasjonen	1
Samhandlingen med administrasjonen skjer bare når og i den utstrekning det er nødvendig	0
Det er ikke behov for at administrasjonen verken møter i komitemøtene, og heller ikke leverer saksutredninger til komiteen	0
Sum – antall kryss	44
Sum - antall respondenter som har kunnet krysse av inntil 2 kryss (N=):	33

Her ser vi at et klart flertall er godt fornøyd med forholdet mellom politisk nivå i kommunestyrekomiteen og administrativt nivå. 8 av 33 respondenter har også prioritert å markere at de mener administrasjonen bør møte med de fagpersoner som er riktig for temaet skal tas opp.

Samhandlingen mellom kommunestyrekomiteene og administrasjonen synes ut fra disse tallene å fungere godt. 34 av 44 kryss signaliserer gode erfaringer med slik denne rollefordelingen har utviklet seg i kommunestyrekomiteene – en klar støtte til dagens praksis.

Noen respondenter har lagt igjen kommentarer knyttet til rollefordeling mellom politikere og administrasjon i kommunestyrekomiteene. Her pekes blant annet på at ressursspørsmålet kan være utfordrende for administrasjonen:

Respondent 1: *"Administrasjon virker presset på tid, noe som har gått ut over fremdrift og tempo i komiteens arbeid"*.

Videre er en kommentar opptatt av administrasjonens saksforberedende praksis i møte med kommunestyrekomiteene:

Respondent 1: *" … administrasjon bør i større grad legge opp til faglig hjelp og presentere flere alternative løsninger innenfor gjeldende regelverk. Det siste var nesten helt borte i min tid i komite"*.

Selv om det finnes enkelte kryss og uttalelser som peker på at forholdet kunne vært bedre mellom politikk og administrasjon, viser hovedbildet etter vår tolkning at de aller fleste har en positiv oppfatning av forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunestyrekomiteene.

5.6 KOMITEENES ROLLE OG FUNKSJON

Kommunestyret oppretter selv faste utvalg og kommunestyrekomiteer, jfr. kl. §§ 10 nr. 1 og 10a nr. 1. I forarbeidene til lovendringen (Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) viser departementet til at:

"I de siste 10-15 årene er det utviklet en organisasjonsmodell i kommunene der kommunestyrets medlemmer deler seg inn i komiteer til forberedende behandling av saker som skal avgjøres i kommunestyret/fylkestinget. Komitémodellen brukes som betegnelse på denne type organisering og er ikke lovregulert særskilt i kommuneloven. I en rendyrket modell er det kun kommunestyrets representanter som inngår som medlemmer i komiteene. Komiteene er saksforberedende organ som avgir innstilling i saker som skal behandles og avgjøres i kommunestyret/fylkestinget. I det å være saksforberedende organ kan det også ligge myndighet til for eksempel å arrangere høringer og til selv å initiere saker. Komiteene har imidlertid ikke avgjørelsesmyndighet".

Her ser vi den formelle avsigelsen fra departementet når det gjelder kommunestyrekomiteer. Her er det et mål fra departementet at komiteene gjøres til politiske verksteder der saker diskuteres og innstilles før kommunestyret treffer sin beslutning.

5.6.1 Mandatet og dets betydning

Svarene indikerer et tydelig mønster hva angår oppfatningen av mandatet til kommunestyrekomiteene og i hvilken grad det gir grunnlag for et effektivt arbeid i kommunestyrekomiteene.

Tabell 25: Markering av respondentenes oppfatning om mandat, påvirkningsmulighet og interesse fra omverden som medlem i en kommunestyrekomite – er komiteen en god plattform for å utforme politikk? (N=27)

	I svært liten grad	I noen grad	Tilfredsstillende	I høy grad	I svært høy grad	Ingen mening	N
Gir mandatet grunnlag for et effektivt arbeid i kommunestyrekomiteene med å levere innstillinger til kommunestyret?	8	6	13	0	0	0	27
Gir arbeidet som kommunestyrekomitemedlem gode muligheter til påvirkning i konkrete politiske saker?	6	7	7	5	2	0	27
Gir arbeidet som kommunestyrekomitemedlem gode muligheter til påvirkning i overordnede politiske spørsmål - som visjoner, målsetninger, langtidsprogrammer osv.?	6	7	6	6	2	0	27
Er det betydelig interesse for arbeidet i kommunestyrekomiteene fra pressen?	12	7	4	4	0	0	27

Det er i alt 14 av 27 respondenter som svarer at de enten i liten grad eller i svært liten grad synes mandatet gir grunnlag for et effektivt arbeid i komiteene. 13 av 27 respondenter mener det fungerer tilfredsstillende.

Hovedvekten av svarene ligger med det innenfor det vi kan kalle for negative mål på komiteenes arbeid ut fra hensyn til effektivitet – ut fra kommunestyrekomitemedlemmenes erfaringer.

Det er verd å merke seg at det er ingen av respondentene som svarer at komiteene gir godt grunnlag eller svært høy grad av effektivitet i arbeidet med utgangspunkt i mandatet. Vi kommer tilbake til en nærmere analyse av disse tallene lengre bak i kapitlet.

5.6.2 Komiteene som politisk verksted

Kommunestyrekomiteene skal etter forutsetningen fungere som politiske verksted. På spørsmål om i hvilken grad komiteene har bidratt til å vitalisere politikken gjennom å være politiske verksteder, markerte respondentene følgende meninger:

Tabell 26: En visjon for kommunestyrekomiteene er å vitalisere politikk gjennom å være politiske verksted: gitt denne visjonen, kryss av på inntil to av følgende påstander: (N=33)

For respondenter i kommunestyrekomiteene.	(Antall kryss)
Vi trenger politiske verksted, men kommunestyrekomiteen må få konkrete redskaper som gjør oss i stand til å påvirke beslutninger mer direkte	13
Kommunestyrekomiteen fungerer greit når det gjelder diskusjonen rundt de lange linjene for Elverum og utviklingsstrategier, men det strander på konkrete saker og vanskelige politiske spørsmål	8
Av og til fungerer kommunestyrekomiteen som politisk verksted godt og gir grunnlag for gode diskusjoner, men de fleste gangene strander diskusjonen basert på ideologiske motsetninger	5
Kommunestyrekomiteen er i liten grad i posisjon til å håndtere kompliserte politiske prosesser og saker siden vi mangler sakskunnskapen	4
Kommunestyrekomiteen fungerer tilfredsstillende og vi får mye ut av å styre selv og påvirke beslutninger i formannskapet og kommunestyret	4
Vet sannelig ikke hvordan vi klarte oss uten dagens kommunestyrekomiteer tidligere!	0
Sum – antall kryss	34
Sum - antall respondenter som har kunnet krysse av inntil 2 kryss:	33

Enigheten er tydelig hos respondentene: Politiske verksteder er gjennomgående er en god ide og at de – gitt visse betingelser, herunder hvor konkrete eller ideologisk tunge tema som behandles - fungerer tilfredsstillende eller bedre i så måte (30 av 34 kryss).

Likevel er det flere som peker på at kommunestyrekomiteene slik de fungerer i dag, ikke har den tilstrekkelige verktøykisten som skal til for å realisere denne visjonen. Det gir et signal om at kommunestyrekomiteene må få større tilgang til konkrete redskaper som gjør at komiteenes arbeid kan påvirke beslutninger mer direkte.

Videre er 12 av 33 kryss i tabellen om at kommunestyrekomiteen i liten grad er i posisjon til å håndtere politiske prosesser, og at komiteens arbeid fungerer greit så lenge sakene ikke blir for vanskelig og konkrete.

Noen respondenter har gitt kommentarer som kan bidra til å supplere oppfatningene av komiteene:

Respondent 1: *"... medlemmene tar ikke skikkelig ansvar. Arbeider for lite med sakene og har for dårlige kunnskaper. Sakene som handteres av komiteene blir for lite diskutert i partigruppene underveis. Sekretærtjenestene er også varierende"*

Respondent 2: *"Varierende interesse fra komitemedlemmene, tildels forskjell på hvem som møter. Enkelte som ikke møter. Kapasitetsproblemer i adm. ulike saker, med ulik fagkunnskap har gitt endel utfordringer"*

Her pekes det på sakskunnskap, interesse og kapasitetsproblemer fra administrasjonen. Alle disse tre faktorene bidrar i følge svarene til at komiteene så langt ikke har fått utløst sitt potensial om å være politiske verksteder hvor man søker diskusjoner om de lange linjene for kommunen, og der hvor helhetstanken skal få gjennomslag.

5.6.3 I hvilken grad påvirker komiteene konkrete saker til politisk behandling?

De som velger å involvere seg i politisk liv vil forutsetningsvis ha ambisjoner om å påvirke styring av lokalsamfunnet. På den måten vil påvirkning av konkrete politiske saker være et moment de aller fleste bruker som en begrunnelse for politisk arbeid. I hvilken grad er respondentenes erfaring i kommunestyrekomitearbeidet at de påvirker konkrete saker?

Stilt spørsmålet *" Gir arbeidet som kommunestyrekomitemedlem gode muligheter til påvirkning i konkrete politiske saker?"* markerte 13 av 27 respondenter at de i svært liten eller liten grad fikk gode muligheter til å påvirke i konkrete politiske saker.

I alt 14 av 27 respondenter markerte at de enten synes det var tilfredsstillende (7), i høy grad (5) og svært høy grad (2) fikk være med å påvirke saker som kommunestyrekomitemedlem.

Mao, 13 svarte i liten grad og svært liten grad, mens 14 var av den oppfatning at arbeidet i komiteene ga grunnlag for påvirkning.

Sammenholdt med spørsmålet som om effektivitet er det slående at såpass mange respondenter fordeler seg på de "negative" svarkategoriene som i liten grad og i svært liten grad. Det kan, slik vi tolker det, henge sammen med at mandatet til kommunestyrekomiteene ikke åpner opp for beslutningsmakt. Likevel er det interessant å se at representantene fordeler seg langs hele skalaen – fra svært liten grad til i svært høy grad på spørsmål om påvirkning. Dette kan henføres til flere forklaringsvariabler, men vi har i liten grad data til å belegge en slik forklaring gjennom empiri. Det er likevel interessant å spørre i hvilken grad det er forskjeller på komiteer eller om dette utelukker handler om politiske nettverk og personlige relasjoner mellom kommunestyrekomitemedlemmer og andre politikere.

5.6.4 Påvirkninger overfor visjoner og målsettinger

På spørsmål om påvirkning i forhold til overordnede saker som visjoner, mål og langtidsplanlegging, ser man i Tabell 25 at 13 av 27 respondenter svarer enten i liten grad eller i svært liten grad. 14 av 27 respondenter fordeler seg på svarkategoriene tilfredsstillende eller i svært høy grad. Her ser vi i likhet med spørsmålene og påfølgende svar som er gjengitt over, at fordelingen mellom de som føler at de i liten grad kan påvirke og de som føler det motsatte – nærmest har en 50/50-fordeling.

5.6.5 Interessen fra pressen for arbeidet i komiteene

Det ble også spurt om interessen fra pressen for kommunestyrekomitearbeidet. Her mener respondentene at det i all hovedsak er liten interesse eller i svært liten grad interesse for komitéarbeidet fra pressen. Som Tabell 25 viser markerte kun 8 av i alt 27 respondenter at gitt deres erfaring er interessen fra pressen tilfredsstillende eller høy grad interessert i kommunestyrekomiteene.

Dette kan skyldes mange forhold, men trolig venter pressen til sakene kommer opp i kommunestyret hvor beslutningene fattes og de politiske interessekampene kommer til uttrykk.

Enkelte representanter svarer at de i liten grad er fornøyd med måten komiteen er organisert på:

Respondent 1: *"Vi har nesten aldri møter i vår komité. Det er altfor sjelden. Uheldig bla at formannskapet også skal være en komité, i alle fall når det er ordfører/varaordfører som er leder/nestleder"*.

Denne respondentene reiser et interessant spørsmål, nemlig hvilke rolle formannskapet og ikke minst ordfører og varaordfører skal spille i en komitemodell. Vi kommer tilbake til dette under drøftingen i kapittel 0.

5.6.6 Diskusjoner i kommunestyrekomiteene – påvirkning i kommunestyre?

På spørsmål om i hvilken grad diskusjoner og innstillinger i kommunestyrekomiteen har reell politisk innvirkning i kommunestyret eller formannskapet, viser fordelingen av svar at 8 av 33 sier at komiteene har ingen eller sjelden politisk innvirkning.

Tabell 27: Respondentenes erfaringer med hensyn til hvordan kommunestyrekomiteene påvirker beslutninger i kommunestyre og formannskap (N=33):

For respondenter i kommunestyrekomiteene.	(Antall)
Diskusjoner og innstillinger i kommunestyrekomiteen:	Enige:
- har av og til politisk innvirkning på beslutninger i kommunestyret eller formannskapet	9
- setter ofte sine tydelige avtrykk på beslutninger i kommunestyret eller formannskapet	8
- har sjelden politisk innvirkning på beslutninger i kommunestyret eller formannskapet	7
- ingen mening	6
- setter alltid sine tydelige avtrykk på beslutninger i kommunestyret eller formannskapet	2
- har ingen reell politisk innvirkning på beslutninger i kommunestyret eller formannskapet	1
Sum	33

Det er 9 av 33 som svarer at diskusjoner og innstillinger av og til har politisk innvirkning på beslutninger i kommunestyre eller formannskap. Videre svarer i alt 8+2 av 33 respondenter at kommunestyrekomitearbeidet ofte eller alltid setter sine tydelige avtrykk på beslutninger i kommunestyre eller formannskapet.

Dette kan sies å være et relativt høye tall for erfaringer med påvirkning. Det innebærer at selv om komiteene ikke har beslutningsmyndighet, sier 9 (av og til) og 8+2 (alltid eller ofte), til sammen 19 av 33 respondenter at arbeidet i komiteene er sentralt for arbeidet i kommunestyret og i formannskapet. Det innebærer at de politiske linjene mellom kommunestyrekomite og kommunestyre ser ut til å flyte etter intensjonene i kommunestyrekomitemodellen slik et flertall av representantene ser det.

At 7+1 av 33 respondenter sjelden eller aldri ser avtrykk av diskusjoner etc. lenger opp i systemet, kan skyldes politiske representativitet og fordelingen mellom partiene i komiteene. Dersom et parti har veldig få medlemmer i flere komiteer, er det for eksempel sannsynlig at det aktuelle partiet får relativt sett liten gjennomslagskraft når man summerer opp saker og prosesser.

5.7 POLITISK ARBEID I ELVERUM – STATUS, ØNSKER OG INNSPILL

Representantene ble bedt om å ta stilling til et utvalg utsagn som retter seg mot organisasjonsspørsmål – med vekt på større eller mindre justeringer fra dagens struktur.

Tabell 28: Respondentenes synspunkt på hva som nå bør gis prioritet i den videre utviklingen av kommunens politiske organisering. Ordnet etter type modell som utsagnene er motivert av. Hver respondent kunne krysse av inntil 5 prioriterte hensyn. Respondentene er politisk valgte medlemmer og varamedlemmer (N=40).

Org.modell	Hva vil du gi høyest prioritet i styring av kommunen og som tillitsvalgt i lokalpolitikken?	Alle* N=40	F.skap * N=12
1	at formannskapet sammensettes etter forholdsmessig styrke i kommunestyret	10	3
1	å få klarere beslutningsmyndighet	9	1
1	å skape allianser mellom politikk og administrasjon	6	0
1	å få inn flere representanter i styre og stell som ikke sitter i kommunestyret	5	1
1	at administrasjon og politikk har samme utvalgsstruktur	4	3
1	å ha sterkere sektorpolitikere	4	2
1	å få klarere arbeidsdeling politikere imellom	3	0
1	å få klarere innstilling fra rådmannen	2	1
2	å fremme helhetstenking rundt kommunens utvikling	28	11
2	få klarere oversikt over hva som skjer i komiteer og utvalg	16	5
2	ivareta nærhet mellom administrasjon og politikere	14	5
2	å delegere til administrasjonen og konsentrere seg om hovedlinjer og utviklingstrender	7	2
2	la enkeltsaker i størst mulig grad bli avgjort administrativt	6	2
2	å vitalisere kommunestyrets rolle ved at det utelukkende har beslutningsmyndighet	3	2
2	å ha klarere kontroll på i hvilke saker kommunestyret mottar innstillinger fra komiteer osv	2	0
3	at vi får en profesjonalisering av lokalpolitikken ved at tallet på heltidspolitikere øker	10	8
3	at de beste politikerne hentes til by- eller formannskapsrådsstillingene	9	4
3	at administrasjon ledes av politisk valgte by- eller formannskapsrådsmedlemmer	2	0
3	at flertall i kommunestyret kan velge et utøvende organ – et by- eller formannskapsråd som en "regjering"	1	0
3	at dersom by- eller formannskapsrådet får et flertall mot seg, må det gå av	1	0
3	at både enkelte medlemmer av by- eller formannskapsrådet og by- eller formannskapsrådet selv kan bli møtt med mistillit	1	0
3	politisk ansvarliggjøring ved at by- eller formannskapsrådet har sin basis blant et flertall i kommunestyret	1	0
3	at en ordfører blir en møteleder mens leder av by- eller formannskapsråd får sterk utøvende posisjon	1	0
3	by- eller formannskapsråd skal være utøvende makt og til enhver tid være avhengig av tillit i kommunestyret.	0	0
		145	50
	* Inkluderer medlemmer og varamedlemmer		

Kolonnen ”Org.modell” har tre verdier. Disse tre verdiene har sitt utgangspunkt i utsagn som er karakteristiske for forhold som tre forskjellige ideelle modeller for politisk organisering er ment å adressere i særlig grad. De tre er:

1. Hovedutvalgsmodellen
2. Kommunestyrekomitemodellen

3. En parlamentarisk inspirert modell

Hensikten med dette er i første rekke å strukturere respondentenes prioriteringer for å si hvilken retning svarene samlet trekker. Hensikten er ikke å lage en type avstemning over tre modeller. Det er også viktig å påpeke at de tre kriteriesettene ikke uten videre kan sies å gi vanntette skott mellom modellene, men mer må forstås som momenter som trekker i den ene eller andre retningen.

Gitt den uroen som har preget politiske prosesser i Elverum kommune inneværende kommunestyreperiode, kunne man kanskje forventet at flere respondenter hadde krysset av på de utsagnene som henter motivasjon fra slike forhold som den parlamentariske modellen er spesielt sterk i forhold til. Begrunnelsen for dette er at denne modellen og de tilhørende utsagnene nettopp vektlegger (1) klarere ansvarsforhold samt politisk ansvarliggjøring og (2) en klar prosedyre for å endre styringskoalisjoner underveis i en periode, herunder et forhold mellom formannskap (qua en form for kommuneregjering) og kommunestyret. Det er blant disse parlamentariske faktorene at vi finner retningslinjer som kunne vært med å avverge eller forebygge konsekvenser i forskyvning av maktforhold mellom formannskap og kommunestyret som oppsto da en utbrytergruppe – Team Elverum - forlot AP og de facto etablerte seg som i opposisjon til styringskoalisjonen mellom AP, SP og SV. Denne vedvarende situasjonen har altså ikke først til at flere politikere krysset av på å styrke parlamentariske trekk ved organisasjonen. Det tolker vi som at man ikke vil trekke organisasjonen i en retning hvor en rendyrket parlamentarisk modell er den mest ekstreme løsningen.

Merk at vi ikke har spurt om det er en parlamentarisk modell man ønsker eller noen annen navngitt modell for den sakens skyld. Snarere skal alternativene det forstås slik at siden enhver organisasjon har en viss plastisitet i sin utforming, kan visse aspekter styrkes men andre svekkes uten av selve grunnkonseptet endres. Akkurat hvordan det skal skje innenfor et gitt organisasjonskonsept er en annen sak, og heller ikke noe respondentene blir bedt om å forholde seg til. Det gitte settet av utsagn kan snarere brukes som en måte å ta ”temperaturen på” organisasjonen, som et signal om i hvilke retning den bør endres.

Dersom det hadde vært vilje til å endre den politiske organiseringen i kommunen, ville vi forventet flere kryss på utsagn som skilte seg fra den modellen Elverum kommune praktiserer i dag, dvs modell nummer 2, kommunestyrekomitemodellen.

Når vi fordeler resultatene på antall personer som har svart på de ulike spørsmålene, ser vi at i alt 28 personer av 40 personer mener det er essensielt å fremme helhetstenkning rundt kommunens utvikling. Dette er et sentralt argument for betydelig støtte til kommunestyrekomitemodellen. En nærmere analyse av de resterende 19 personene som ikke har krysset av dette alternativet, viser at de for øvrig ikke er vesentlig forskjellige fra hvordan de som har krysset av alternativet fordeler seg.

Videre ser vi at 16 personer mener det er viktig å få klarere oversikt over hva som skjer i komiteer og utvalg, og at 14 personer mener det er viktig å ivareta nærhet mellom administrasjon og politikere. I alt 10 mener formannskapet skal sammensettes etter forholdsmessig styrke i kommunestyret. Det er også et tegn på at man ikke vil dreie organisasjonen i en retning som ellers preger parlamentarisk styresett hvor det er flertallsstyre.

Et ytterligere moment som bidrar til å befeste inntrykket av kommunestyrekomiteenes posisjon som akseptert for politisk organisering, er at kun 9 av 40 personer mener at det å få klarere beslutningsmyndighet skal gis høyest prioritet i styring av kommunen. Det er, slik vi har oppfattet det, en oppfatning i kommunen om at manglende beslutningsmyndighet i komiteene har vært en av de største utfordringene ved dagens modell. Våre analyser tyder ikke på at dette er et omfattende problem. I sum tolker vi resultatet som et signal på at man i liten grad er villig til å forkaste den kommunestyremodellen man har i dag.

Et annet moment vi er bedt om å se spesielt på, er politikernes bruk av tid på politisk arbeid. Det er to begrunnelser for dette. Den ene er en grunnen til å se nærmere på tidsbruken er knyttet til representantenes villighet til å bruke den nødvendige tid som dagens modell krever, og den andre grunnen er spørsmålet om behovet for å utvide ordningen med frikjøp av politikertid.

Som vist i kapittel 3.4 varierer tidsbruk til politisk arbeid mellom respondentene, med en opphopning av respondenter som bruker

Til den første begrunnelsen for å drøfte tidsbruk: Vi har møtt den oppfatning i kommunen at enkelte representanter i utgangspunktet av tidsbrukhensyn ikke ville sitte i en kommunestyrekomite i tillegg til å sitte i kommunestyre og kanskje også ha roller i andre faste utvalg. Nå er det ikke noe valg i så henseende, modellen krever at alle kommunestyremedlemmer fordeles til en kommunestyrekomite. Så siden en respondent er nominert og valgt, er situasjonen at man både er kommunestyrerepresentant og medlem av en kommunestyrekomite. Det er blitt hevdet at dette har ført til at kommunestyrekomiteer tidvis og delvis har vært preget av ”de uvillige deltakeres” manglende engasjement.

Etter vår vurdering er ikke dette et strukturelt problem eller et problem som kan løses ved strukturelle tiltak i organisasjonene. Det handler om personlige preferanser og en persons interesse for politisk arbeid. Dersom dette er et problem i Elverum kommune må partiene og nominasjonsprosessene være sitt ansvar bevisst i sikre at valgte representanter er klar over hva vervet faktisk innebærer. Rådgivning og informasjon mener vi parti og partiapparat må håndtere i nominasjonsprosessen.

Et tredje moment som har blitt trukket fram i forbindelse med arbeidet med utredningen, er at kommunestyrekomitemodellen ikke har livets rett siden man i liten grad evner å utvikle dette til et politisk verksted som intensjonene var. Som Halldis Moren Vesaas formulerte det: ”Tålmod er òg ei form for mot”, og det er vel hva som kreves her. Vi mener at man må inneha en viss tålmodighet når det gjelder å se modellen i virke mer enn en periode. Det er også et poeng at nettopp denne perioden har vært relativt turbulent hva angår politikk og maktforhold i det kommunalpolitiske apparatet. Dette betyr ikke nødvendigvis at vi sier at ”bordet fanger” i form av at en modell alltid skal prege kommunen, men det betyr nærmere at man kan la modellen virke noen år og se utviklingen over tid. At det har kommet fram en del misnøye rundt kommunens politiske organisering, tunge politiske saker, lokaliseringsspørsmål samt andre partiinterne prosesser, kan lett føre til ”støy” slik at forhold som ikke er et strukturelt problem blir feilaktig forsøkt håndtert som dette.

Vi argumenterer i det foregående for at modellen med kommunestyrekomiteer ligger nærmest opp til hva respondentenes preferanser når det gjelder hva man skal legge vekt på i

å utvikle organisasjonen. Det betyr og at den eksisterende modellen med kommunestyrekomiteen i Elverum kommune har oppslutning men og forbedringspotensial.

Det handler kanskje aller mest om forholdet mellom partiene og komiteene. Etter vår vurdering vil intensjonen om at komiteene skal være politiske verksteder, i beste fall være uavklart inntil partiene og partiapparatet tar stilling til hvilken rolle de skal la sine medlemmer gå inn med i komiteene. Med andre ord mener vi at partiene må gå i seg selv og foreta en vurdering knyttet til hvilket mandat de legger på sine medlemmer i komiteene. Partiene skal jo også i sitt vesen være "politiske verksted". Dette gjør det nødvendig for partiapparatene å definere hvilken rolle deres representanter i kommunestyrekomiteene skal spille i utformingen av politikk, hva skal balansen være mellom partienes politiske prosesser og kommunestyrekomiteenes politiske prosesser. Dersom ikke partiene gir sine medlemmer i kommunestyrekomiteene motivasjon og rammer for politiske utspill, vil kommunestyrekomiteenes rolle og posisjon svekkes. Dermed vil sannsynelig også slitasjen på kommunestyrekomitemedlemmene styrkes og motivasjonen for å sitte i komiteer vil forsvinne. Dersom partiene kan klarere definere et mandat til sine kommunestyrekomitemedlemmer, et mandat som gir medlemmene status og klare rammer for sitt arbeide, mener vi at komiteene kan vitaliseres og være en arena for politisk diskusjon, dragkamp og utforming av lokalpolitikk i sin rolle med innstillingsmyndighet.

I denne sammenheng er det er grunn til å tro at Elverum kommunes planer om å skape en arena med samlokalisering av politiske partier ved å tilby kontorer i rådhuset – vil legge til rette for bedre kommunikasjon mellom partiene og mellom partiene og kommunekomiteene. Partienes representanter vil møtes oftere i en "uformell" setting og treffpunktene mellom partienes medlemmer vil øke. På den måten kan det utvikles relasjoner og tilliten mellom partiene kan øke som en følge av geografisk nærhet. Likevel trenger ikke samlokalisering bety at partiene blir enige om å skape en felles forståelsesramme for hva kommunestyrekomiteenes medlemmer skal inneha av mandat framover. Det kan imidlertid danne grunnlag for en form for uformell dialog mellom posisjons- og opposisjonspartiene som har manglet tidligere.

6 DRØFTING

6.1 SAMLET INNTRYKK

Når vi ser alle spørsmålene under ett er vår tolkning at flertallet av respondentene mener at det politiske apparatet i hovedsak fungerer godt. Vi ser ingen dominerende trekk eller misnøye i materialet som kan tolkes at demokratiet som sådan står under sterkt press i Elverum kommune med dagens politiske organisering. Hovedinntrykket er at lokaldemokratiet ser ut til å fungere i dagens organisatoriske struktur. Det betyr ikke at alt er "såre vel" og at det ikke er rom for justeringer i måten det arbeides på, men at det i materialet ikke ligger et budskap om at strukturen som sådan representerer et problem for politiske prosesser.

6.2 MOTIVASJON

En motivasjon for lokalpolitisk arbeid er å påvirke Elverums utvikling. I alt 18 av 32 svarer at de som partimedlem i kommunestyre har vært med å skape et bedre lokalsamfunn. Videre svarer 9 av 32 at de i noen grad har vært med å bedre vilkårene for utvikling av lokalsamfunnet, mens 5 av 32 svarer at de i liten grad har bidratt til å skape et bedre lokalsamfunn. Vi tolker disse tallene som en indikator på at lokaldemokratiet fungerer og at man gjennom politisk arbeid på lokalt nivå kan være med å prege utviklingen av det lokalsamfunnet man bor i.

6.3 INNFLYTELSE

Når vi sammenlikner disse tallene med i hvilken grad politikere føler at de har oppnådd innflytelse i sin egen kommune gjennom politisk arbeid, er bildet naturlig nok mer nyansert. 16 av 32 politikere svarer at de er med å prege utviklingen gjennom konkret innflytelse. Til sammenlikning svarer et relativt høyt tall (16 av 32) politikere at de i noen grad og i liten grad har vært med å prege utviklingen i kommunen. Dette kan skyldes flere faktorer. For det første kan det handle om enkeltsaker som politikere legger stor prestisje og som ikke har gått i deres favør. For det andre kan det handle om at man i større grad ønsket å prege politikken som helhet i kommunen og at man gjennom mer innflytelse fra sak til sak, kunne skapt et bedre lokalsamfunn. Til sist, men ikke minst, skyldes det at kommunestyret og formannskap har hatt forskjellig flertall i store deler av den inneværende kommunestyreperioden. At Arbeiderpartiet ble offer for en situasjon hvor medlemmer av kommunestyregruppa meldte seg ut og fortsatte som opposisjon til det rådende flertallet, har vært med å skape en komplisert politisk prosess i kommunen. Vi har vært inne på denne hendelsen flere steder i rapporten. Vi konstaterer at halvparten svarer at de har fått prege utviklingen i kommunen gjennom innflytelse, mens den andre halvparten svarer at man i mindre grad har fått være med å prege utviklingen. Likevel ser vi at flertallet svarer enten at man i noen grad eller høy grad har innflytelse sammenliknet med de som svarer det motsatte. Vi synes disse tallene forteller mye om situasjonen som kommunestyre og formannskap har vært i gjennom store deler av den inneværende perioden. Det har vært et politisk landskap med en del turbulens og man har delt seg på midten med skiftende flertall i kommunestyre og formannskap. Det

sier seg selv at politisk og administrativ styring i en slik politisk uavklart koalisjon er en stor utfordring.

Rent metodisk er det et spørsmål i hvor stor grad respondentene til denne undersøkelsen har vært farget av den mer akutte politiske situasjonen når de rapporterer erfaringer som retter seg mot organisasjonsstruktur og –funksjon? Vårt inntrykk er at respondentene har skilt mellom den akutte politiske situasjonen og det strukturelle spørsmålet om organisasjonens utforming i kommunikasjon med oss.

6.4 INNSATS OG RESULTAT

Ser vi på forholdet mellom egenvurdering av arbeidsinnsats som politiker og resultatene den enkelte politiker mener å ha oppnådd gir et klart flertall uttrykk for at forholdet mellom innsats og resultat er i kategoriene ”Helt OK” og ”Bra” for alle komiteene. Imidlertid varierer inntrykket noe. Et klart mindretall i kommunestyret er skuffet (6 av 37 for kommunestyret). For enkelte kommunestyrekomiteer spriker oppfatningene noe. Analyser for de enkelte kommunestyrekomiteene viser at Oppvekstkomiteen og Vekst- og utviklingskomiteen har en større andel som er ”Skuffet” og også ”Svært skuffet” over hva de har fått igjen av resultat for sin innsats.

Nå sier ikke disse vurderingene noe om hva respondentene legger vekt på når innsats versus resultat skal gjøres opp for seg selv. Den enkelte kan og vil ha forskjellige forventninger / målestokk for hva som er bra eller skuffende, og den enkelte kan legge vekt på forskjellige sider av politikerlivet ved sin vurdering. Meningsytringene må derfor tas for hva de er, et uttrykk for hva man fikk igjen for innsatsen etter helt personlige kriterier. Men vurdert slik gis et inntrykk av et politikerkorps som er rimelig til godt fornøyd med resultatene av sitt eget arbeid i kommunen.

6.5 ADMINISTRASJONEN OG POLITIKERNE

Videre ser vi fra undersøkelsen av forholdet mellom administrasjon og politikere er velfungerende – sett fra kommunestyrekomiteene. I spørreskjemaet fikk politikerne flere utsagn om forholdet mellom administrasjon og politikk. Svarene forteller om et klart flertall av kommunestyrekomitemedlemmene som mener at forholdet til administrasjonen er godt. Samhandlingen fungerer bra, den foregår kontinuerlig og preges av å ha gått seg til gjennom kommunestyreperioden. Det er flere som krysser av for at man ikke ville maktet det politiske livet i Elverum kommune uten et godt forhold til administrasjonen. Det er få politikere som er kritiske til forholdet mellom administrasjon og politikk. I all hovedsak går de kritiske kommentarene til administrasjon på at det i enkelte sammenhenger kan være vanskelig å oppnå den hastighet og kapasitet på saksbehandlingen som er ønskelig fra politikerne. Dette må imidlertid sees på som en naturlig effekt av et system som skal håndtere et slikt komplekst felt av problemstillinger.

6.6 PÅVIRKNING

13 av 27 respondenter mener at de i svært liten eller liten grad fikk gode muligheter til å påvirke i konkrete politiske saker. I alt 14 av 27 respondenter svarte at de enten synes det var tilfredsstillende (7), i høy grad (5) og svært høy grad (2) fikk være med å påvirke saker.

Disse tallene skyldes tildels den politiske sammensetningen som deler respondentgruppen på midten, slik vi har sett i de øvrige spørsmålene hvor styrkeforholdet mellom partiene kommer fram.

6.7 OPPSLUTNING OM KOMMUNESTYREKOMITEENE

En visjon med kommunestyrekomiteene er at de skal fungere som politiske verksted. På spørsmål om i hvilken grad komiteene har bidratt til å vitalisere politikken gjennom å være nettopp politiske verksteder, var enigheten betydelig blant respondentene om at politiske verksteder gjennomgående er en god ide. Likevel er det mange som peker på at kommunestyrekomiteene slik de fungerer i dag, ikke har den tilstrekkelige verktøykisten som skal til for å realisere denne visjonen. Her er det rom for justering i den politiske organiseringen, en justering som innebærer at kommunestyrekomiteene må mer konkrete redskaper. Vi kommer tilbake til dette.

Vi spurte om mandatet til kommunestyrekomiteene ga grunnlag for et effektivt arbeid med å levere innstillinger til kommunestyret. Det er i alt 14 respondenter av 27 som svarer at de enten i liten grad eller i svært liten grad synes mandatet gir grunnlag for et effektivt arbeid i komiteene. 13 av27 respondenter synes dette fungerer tilfredsstillende (- men ingen at mandatet gir godt grunnlag eller svært godt grunnlag for arbeidet). Hovedtyngden av meningene tolker vi som innenfor det vi kan kalle for negative mål. Også her kommer vi tilbake dette senere i kapitlet.

Når det gjelder i hvilken grad komitéarbeidet har innvirkning på beslutninger i kommunestyret eller formannskapet, viser resultatene – til tross for at komiteene ikke har beslutningsmyndighet – at de politiske linjene mellom komité og kommunestyre ser ut til å fungere etter intensjonene. 10 av 33 respondenter mener at arbeidet i komiteene alltid eller ofte setter sine avtrykk lenger opp i det politiske systemet. 9 (av og til) og 10 (alltid eller ofte) respondenter mener at arbeidet i komiteene er sentralt for arbeidet i kommunestyret og i formannskapet.

Når vi sammenholder dette resultatet med erfaringer om tilgjengelige arbeidsverktøy for komitemedlemmene, finner vi at 16 av 27 har svart at de i liten grad eller bare i noen grad råder over tilgjengelige arbeidsverktøy i komiteene. Dette må sees på som et relativt høyt tall og forteller at selv om relativt mange synes at arbeidet i komiteene setter sine spor lengre opp i det politiske systemet – er det likevel et betydelig potensial for å utvide tilgjengelige arbeidsverktøy for komiteene. Etter vår oppfatning vil det være vanskelig å opprettholde en kommunestyrekomitestruktur dersom man ikke ser over hvilke arbeidsverktøy råder over, og foretar en revurdering av hvorvidt man ikke burde gi komiteene tilgang til flere verktøy slik at de kan utmeisle lokalpolitikk til det beste for kommunen sett under ett.

Det er vår samlede tolkning av innsamlet materiale at politikerne i kommunen vil fortsette og vil videreutvikle en kommunestyrekomitemodell – i særdeleshet snarere enn å gå over til for eksempel en hovedutvalgsmodell. Et flertall av respondentene var opptatt av en organisering som vektlegger helhetstenkning rundt kommunens utvikling.

Respondentene ble spurt om hvilke verdier eller utsagn de ville rangere høyest i styring av Elverum kommune. Tatt i betraktning den turbulensen som har preget politiske prosesser i Elverum kommune inneværende kommunestyreperiode, kunne man kanskje forventet at flere respondenter hadde krysset av på en del av utsagnene som henter motivasjon fra slike

forhold som den parlamentariske modellen er spesielt sterk i forhold til. Begrunnelsen for dette er at denne modellen og de tilhørende utsagnene nettopp vektlegger (1) klarere ansvarsforhold samt politisk ansvarliggjøring og (2) en klar prosedyre for å endre styringskoalisjoner underveis i en periode, herunder et forhold mellom formannskap (qua en form for kommuneregjering) og kommunestyret. Det er blant disse parlamentariske faktorene at vi finner løsninger som direkte kunne takle konsekvenser i forskyvning av maktforhold mellom formannskap og kommunestyret slik som oppsto da en utbrytergruppe forlot AP og de facto etablerte seg som i opposisjon til styringskoalisjonen mellom AP, SP og SV. Denne vedvarende situasjonen har altså ikke ført til at flere politikere gav uttrykk for at parlamentariske trekk ved organisasjonen burde styrkes.

Dersom det hadde vært en dominerende oppfatning om behov for å endre den politiske organiseringen i kommunen, ville vi forventet at flere krysset av på utsagn som skilte seg fra den modellen Elverum kommune praktiserer i dag, kommunestyrekomitemodellen.[10] Et ytterligere moment som bidrar til å befeste inntrykket av kommunestyrekomiteenes posisjon som akseptert instrument for politisk organisering i Elverum kommune, er at kun 9 av 40 respondenter trekker fram at det å få klarere beslutningsmyndighet gis høyest prioritet i styring av kommunen. Det er, slik vi har oppfattet det, en oppfatning i kommunen om at manglende beslutningsmyndighet i komiteene har vært en av de største utfordringene ved dagens modell. Våre analyser tyder ikke på at dette er et omfattende problem. I sum tolker vi resultatet som et signal på at man i liten grad er villig til å forkaste den kommunestyremodellen man har i dag.

Resultatene peker på å fortsette med en struktur hvor kommunestyrekomiteene opprettholdes. Likevel har undersøkelsen vist at det har kommet viktige innspill når det gjelder mandatet, innhold og arbeidsmåte i komiteene. Det bør være mulig å utvide mandatet til kommunestyret innenfor grensene av kommuneloven. Eksempelvis burde det være mulig å gi komiteene anledning til å ta opp saker på egen hånd uten å gå via kommunestyret slik man må i dag.

6.8 HVILKE KONKRETE GREP KAN TAS FOR Å GI KOMITEENE STYRKET POSISJON?

6.8.1 Kontakt med befolkning og lokalsamfunn

Det vår oppfatning at komiteene bør være en lavterskelarena for borgere i sin kontakt med det politiske styringsapparatet. Det vil si at komiteene, som komité, bør utvikles til å fungere som et kontaktorgan for befolkningen. Komiteene bør invitere til innspill, meninger og synspunkter i saker som sorterer under de ulike komiteene.

Dette vil kreve at det gjøres et betydelig informasjons og mobiliseringsarbeid for å opplyse både komiteene selv, men hovedsak borgerne i kommunen om at dette er en arena for dialog med innbyggerne. På den måten kan det oppstå institusjonell forankring og direkte berøring

[10] Vi refererer her til kap. 5, side 68 - Tabell 28.

mellom borgere, komiteer og som kan føre til kortere avstand mellom grasroten i kommunen og beslutningstakere. Et opplagt eksempel er planprosesser i Elverum kommune.

6.8.2 Diskusjon og innstilling

Det er vår oppfatning at komiteene burde kunne ta opp saker innenfor sine respektive områder på eget initiativ. Dette krever en endring av mandatet slik det er utformet i dag. Dette kan gjøres ved å skille klarere mellom diskusjoner som komiteen har og innstillinger komiteen leverer til kommunestyret.

Funksjonen "levere innstillinger til kommunestyret" bør fremdeles forutsette at kommunestyret har bedt om en innstilling fra komiteen i en sak. I den forstand bør komiteen fortsatt være avhengig av å få et oppdrag fra kommunestyret, som i dag.

Men komiteen bør selv og på eget initiativ kunne sette i gang diskusjon av saker og saksforhold på eget initiativ. Delvis følger det av at komiteene bør utvikles til å være kontaktorgan mot befolkning og lokalsamfunn, og delvis vil det bidra til større handlingsrom, vitalitet og kreativitet i komitéarbeidet. Begge disse forholdene er viktige for den omtalte verkstedfunksjonen.

Komiteen bør i de tilfeller hvor den selv initierer diskusjon av saker og saksforhold selv vurdere om og når den vil be om et oppdrag fra kommunestyret i form av å levere en innstilling i en sak som den selv har utviklet.

På denne måten bør mandatet gjøre det klart at komiteen kan både få et oppdrag om å levere en innstilling til kommunestyret, og selv be om et slikt oppdrag (i saker de selv har initiert og drøftet). Det er vår oppfatning at den siste måten bør bli like viktig som og "sitte og vente" på oppdrag fra kommunestyret.

6.8.3 Komiteene og administrasjonen

Vi har bare en viss forståelse for eventuell bekymring i administrasjonen ved et slikt "frislipp" hvor komiteene skal utvikle kontakt med lokalsamfunnet og også selv initiere prosesser som kan eller ikke fører til en innstilling til kommunestyret. Det fører åpenbart til både merarbeid og til dels mindre styring på hvilke saker som dukker opp i forhold til dagens situasjon.

Med hensyn til merarbeid mener vi dette er uomgjengelig og egentlig kun en logisk følge av at man allerede har bestemt å ha en kommunestyrekomitemodell som skal være et politisk verksted. Slik sett er det kun snakk om å følge opp konsekvensen av tidligere beslutninger – vil man målet må man ville virkemidlene. I dette tilfellet er det snakk om at den administrative organiseringen må matche den politiske organiseringen når den først er valgt og må justeres i henhold til erfaringer.

Det er rimelig å anta at dette krever en mer utstrakt prosjektorganisering i administrasjonen (snarere enn en prosjektorganisering i den politiske organiseringen). Det henger sammen med forutsigbarheten i "frisleppet". Når komiteene selv har som ansvar å initiere saker og utvikle kontakt med lokalbefolkningen innenfor sine meget vide saksfelt, så vil det lett oppstå behov for bidrag og assistanse fra flere hold i den administrative organisasjonen. Å

yte den servicen overfor politiske prosesser krever antakelig at rådmannen setter sammen prosjektteam som er tilpasset de enkelte prosessene.

Når dette er sagt, fører ordningen neppe til mer arbeid totalt enn for eksempel hva som er tilfelle i en hovedutvalgsmodell.

6.8.4 Komiteene og partiene

Et viktig forhold for hvor godt komiteene fungerer er etter vår oppfatning relasjonen mellom de ulike komitemedlemmene på den ene siden og deres respektive partiapparat på den andre. Vi mener å se at de ulike partiene i liten grad utstyrer komitemedlemmene med spesifikke mandater til bruk i komitéarbeidet. Dagens partiapparat legger ikke i tilstrekkelig grad opp til at komiteene skal fungere etter intensjonen om å være politiske verksteder.

Det er ikke vanskelig å forstå denne situasjonen. Komiteene skal være politiske verksted, men det skal vel også partiene? Er det ikke i dag for liten dialog og samstemmighet mellom partiene og komiteene for å koordinere arbeidet på en fornuftig måte dersom man vil at kommunestyrekomiteene skal stå for en hardt tiltrengt vitalisering av lokalpolitikken?

Det er ikke vanskelig å tenke seg at man gjennom partiene i stor grad låser representantene til spesielle standpunkter for tidelig. Vi mener partiene må se på relasjonen mellom partiene og komiteene på nytt og fylle den med et innhold som kan gjøre det mulig for representantene i komiteene å utøve arbeidet etter intensjonene. Det er viktig for videre utvikling av komitémodellen at partiene dyktiggjør og gir myndighet til sine representanter i komiteene slik at de faktisk har mulighet til å fylle den rollen de er tiltenkt.

Når det gjelder komiteene som arena og virkemåte viser undersøkelsen at det er et rom for forbedring. Det innebærer at det settes tydeligere rammer for møtene, det må være en klar og på forhånd utsendt agenda, samt at tidsbruken i komiteen må effektiviseres. Det er i hovedsak de tre elementene som har blitt kommunisert til oss via undersøkelsen når det gjelder møtetekniske og møteprosessuelle faktorer.

6.8.5 Formannskapet som kommunestyrekomite

Formannskapet er identisk med kommunestyrekomite for plan og eiendom. Det er en mulig løsning på kravet om at dersom det skal være en kommunestyrekomitestruktur så skal alle medlemmer av kommunestyret være medlem av en komité. Det er allikevel en kunstig ordning hvor et krav innløses gjennom en enkel dåpshandling uten at de underliggende organisatoriske realitetene endres. Etter vår oppfatning bør dette endres.

Vårt forslag er at kommunestyrekomite for plan og eiendom avvikles i navnet, og at alle saker som i dag hører inn under denne komiteens saksområde trekkes ut av saker som kommunestyrekomiteene skal behandle. Dette er – som før – formannskapets domene. Merk at dette ikke er endring av underliggende realiteter, bare en justering hvor kartet igjen tilordnes terrenget. Det er en endring i navnet, ikke i gagnet.

Formannskapets medlemmer kan og bør så fordeles på de tre øvrige komiteene. Med dette oppnår en både en mannskapsmessig styrking av disse, og en oppgradering av deres status

rent politisk. Det siste basert på den forutsetning at partiene setter sine mest erfarne og "tyngste" politikere inn i nettopp formannskapet.

En slik løsning vil kreve mer arbeidsinnsats fra formannskapsmedlemmene. De legger i gjennomsnitt allerede i størrelsesorden dobbelt så mye tid per uke i politisk arbeide som kommunestyremedlemmene. Justeringen bør derfor følges opp med frikjøp av formannskapsmedlemmer tilsvarende merarbeidet.

6.8.6 Ikke tilslutning til "ad hoc"-komiteer

I vårt møte med administrasjonen ble det luftet en modell med å forankre prosesser utenom kommunestyret i såkalte "ad-hoc komiteer". Ideen er at man etter behov setter ned komiteer som får i oppgave å utrede utvalgte spørsmål eller arbeide med utvalgte saker. En slik løsning med ad-hoc komiteer kan vise seg å være en fleksibel løsning hvor de viktigste sakene blir utredet av utvalgte politikere nedsatt av kommunestyret. Fordelen med en slik løsning er at de fremste politikerne får arbeide med de viktigste sakene i kommunen. En annen fordel handler om at et slikt strukturelt grep er med å skape en situasjon hvor komiteer nedsettes etter behov og i den sammenheng vil være med å fungere som et element i en samhandling hvor etterspørselen driver tilbudet. På den måten vil eksempelvis ikke komiteene arbeide med visjoner i like stor grad. Slike komiteer vil heller ikke ha anledning til å treffes for å diskutere saker som ligger på bordet og som kan være relevante å drøfte i et lokalsamfunnsperspektiv.

En (av flere) foranledning til å lufte en slik modell er en oppfatning av at flere av representantene i kommunestyrekomiteene egentlig ikke ønsker å være i komiteen. De "*stilte ikke til valg*", men "*ble valgt*", som det ble uttrykt. Vi har tidligere i rapporten vært inne på at vi anser dette for å være et personanliggende, og ikke et forhold som skal håndteres som et organisatorisk strukturproblem.

Man kan også peke på at det vil være en for lettvint løsning å fremme et forslag om å la de som ikke vil sitte i komiteen, få slippe slikt arbeid. Etter alt å dømme vil det resultere i at kun de mest engasjerte, profilerte politikerne vil melde seg til tjeneste i form av alternative organisatoriske løsninger, enten det måtte være *ad-hoc* komiteer eller andre modeller. Vi mener at dette har problematiske trekk ved seg i et lokaldemokratisk perspektiv. Dersom bare den lokalpolitiske eliten skal få anledning eller mulighet til å påvirke saker gjennom *ad-hoc* komiteer, vil dette kunne være med å skape demokratiske dilemmaer sett fra et ståsted hvor man ønsker at det brede lag i samfunnet skal være representert på politiske arenaer. Representasjon fra alle borgerne i Elverum kommune gjennom nærhet mellom de folkevalgte og folket, bør være målsettingen. Etter vår oppfatning vil ikke *ad-hoc* komiteer legge grunnlag for en slik tenkning.

Kommunestyrekomitemodellen favoriserer godt utbygde partiapparat. Man kan derfor ha forståelse for at små partier kan ønske å legge til side kommunestyrekomitemodellen fordi de ikke kan være representert i alle komiteene med få medlemmer i kommunestyret. Dette er likevel ikke et tilstrekkelig tungt argument til at det skal få gyldighet som utløsende for å legge bort modellen med kommunestyrekomiteer.

Partiene må ta et større ansvar i rekrutteringsprosessen for å informere og mobilisere hva rollen som tillitsvalgt innebærer. Dette handler om noe så enkelt at man får korrekt og presis

informasjon fra partiet hva det innebærer av tidsbruk og hva det forventes av deg som tillitsvalgt i kommunestyre og som kommunestyrekomitemedlem. Når det er sagt, kan man enkelt forestille seg at noen synes det er uinteressant å sitte i komiteer som i liten grad har og disponerer over handlefrihet eller frihet til å velge sine egne saker. Vi mener at det lar seg gjøre innenfor rammen av kommuneloven å endre på dette og at mandatet til kommunestyrekomiteene kan endres i retning av å gjøre arbeidet i komiteene mer givende, interessant og meningsfullt for politikerne i Elverum kommune.

VEDLEGG: KOPI AV SPØRRESKJEMA

Vedlagt kopi av spørreskjema følger i de neste 53 sidene. Disse følger ikke pagineringen i dokumentet for øvrig.

Merk at respondentene kun fikk et utvalg av disse spørsmålene avhengig av hva deres rolle i organisasjonen var.

Politisk organisering i Elverum kommune

– erfaringer og justeringer.

Det er gjennomført en kartlegging av erfaringer blant politikerkorpset og administrasjonen med den politiske organiseringen i Elverum kommune inneværende kommunestyreperiode. Videre er det foreslått justeringer i eksisterende struktur og mandat for kommunestyrekomiteene.

Rapport nr.: 09/2011

ISBN nr: 278-82-7356-685-0-1617