

Om politikk, forvaltning og politikernes forsøk på å ta tilbake kontrollen

Jacob Aars, Institutt for politikk og forvaltning, UiB

18. januar 2024



Plan



Politikk og forvaltning
– et endret
styrkeforhold?



Noen perspektiver



Drypp fra forskningen



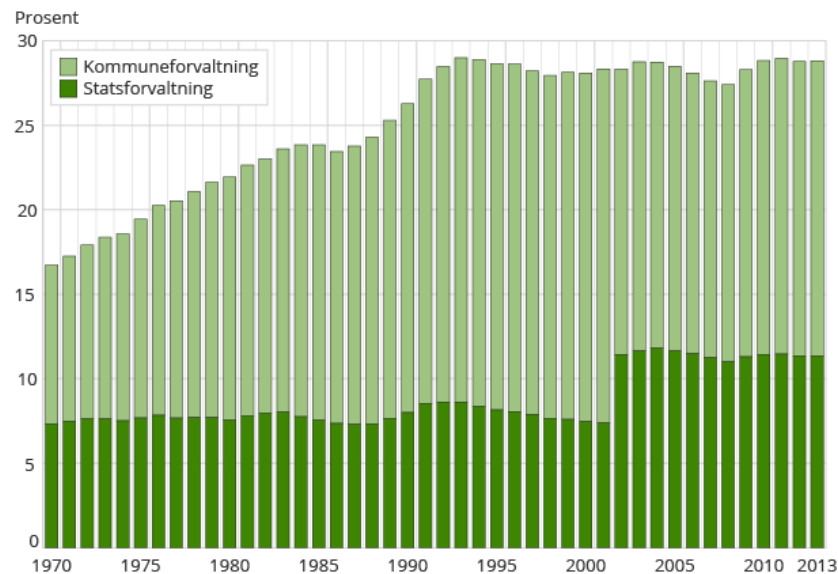
Oppsummering



Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien¹

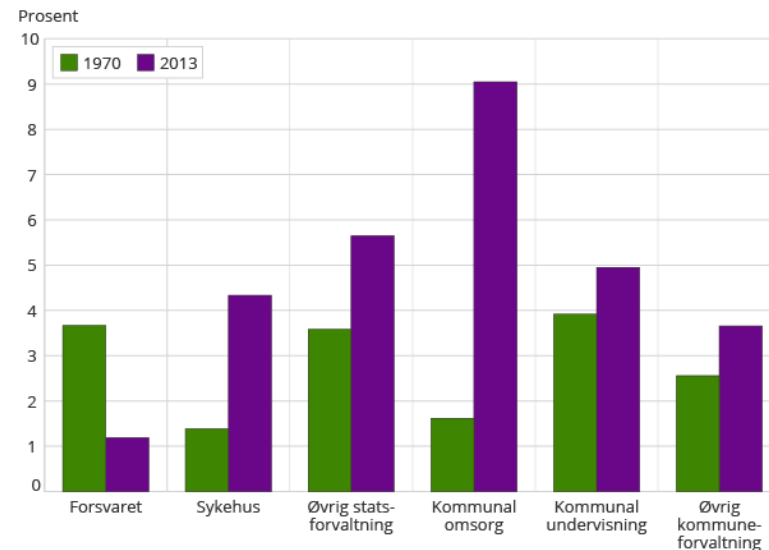
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi | | | | | | | | | | | |
| Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge | 13,7 | 13,8 | 14,0 | 14,2 | 14,4 | 14,4 | 14,5 | 14,8 | 14,9 | 14,5 | 14,3 |
| Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-N. | 17,8 | 17,7 | 18,1 | 18,7 | 18,9 | 18,7 | 18,6 | 19,4 | 19,4 | 18,8 | 18,2 |
| Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet | 16,8 | 16,7 | 16,8 | 17,1 | 17,3 | 17,3 | 17,2 | 17,5 | 17,5 | 17,0 | 17,0 |
| Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av total | 19,5 | 19,4 | 19,4 | 19,5 | 19,6 | 19,6 | 19,5 | 19,7 | 19,7 | 19,0 | 19,0 |

Andel offentlige årsverk av alle årsverk



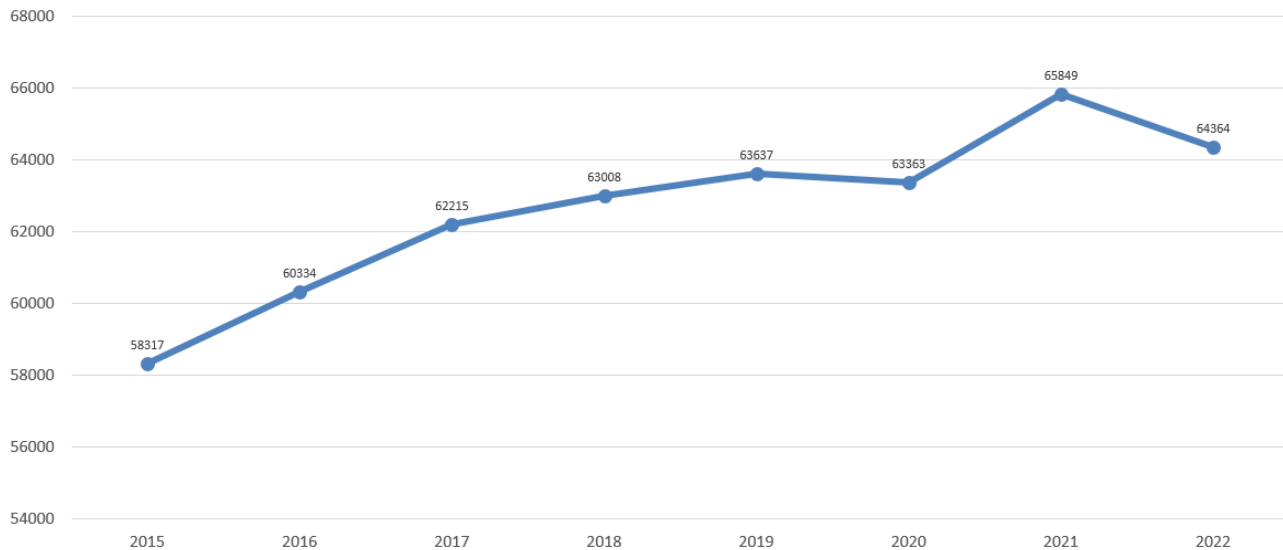
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Ulike deler av offentlig forvaltning. Andeler av alle årsverk

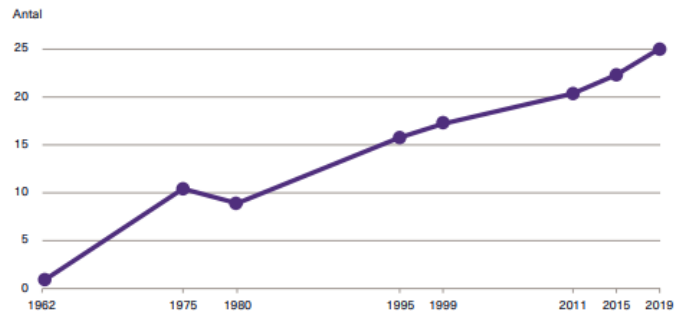


Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Sysselsatte personer, komm. adm.



Figur 8.1 Kommunanställda per politiker, 1962–2019.



Källa: SCB.

Politikk | Kommunevalg

Kraftig byråkratvekst i Kommune-Norge: 5.000 flere på fire år

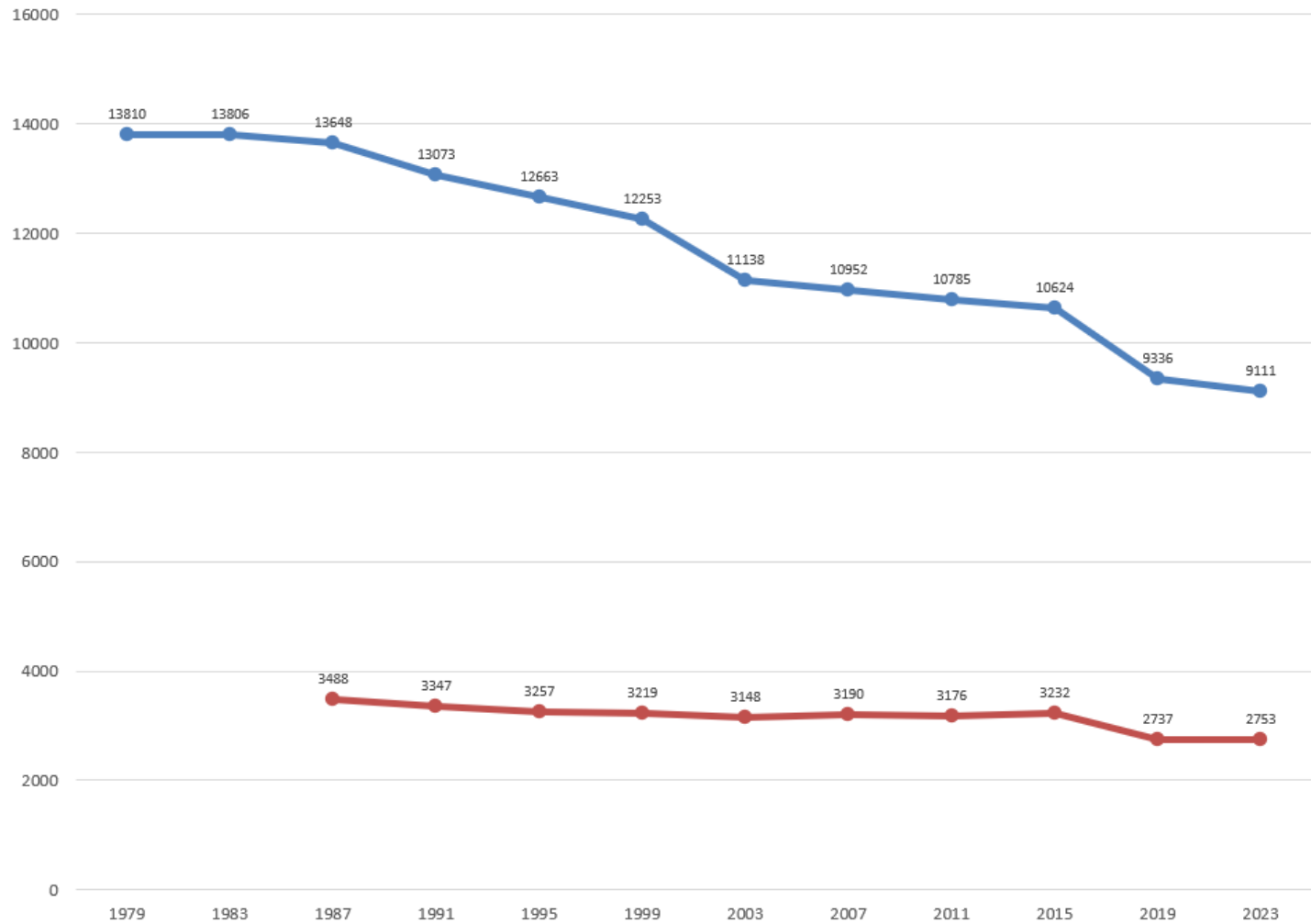
Til tross for regjeringens mål om økt effektivisering og effektivisering har antall byråkrater i norske kommuner økt med 5.000 fra 2019 til 2022.



Kommunikasjon og informasjonssjefen i Oslo kommune, Ole-Johan Dahl.



Antall kommunestyrerepresentanter og formannskapsmedlemmer

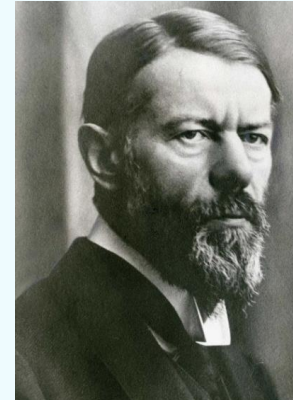


Politikk og administrasjon: Klart skille eller overlappende sfærer?

- Woodrow Wilson: "administration lies outside the proper sphere of politics" (1887, 210)



- Max Weber: "In terms of what he is really called upon to do (Beruf), the true official (...) should not engage in politics but should 'administer', and above all he should do so impartially." (1994 [1919]: 330).



Eller, Yes Minister!?



En relasjon i permanent endring

Politikkens domene



Norsk lokalstyre: To modeller

Samlingsstyre

- Valg er viktige, men ikke nødvendigvis avgjørende
- Alle partier representert i utøvende organ
- Lekmannsstyre
- Relativt svak partipolisering
- Pragmatisme, ikke-ideologiske motsetninger
- Forhandling, deliberasjon, konsensus eller kompromiss
- Behov for å ta hensyn til mindretallet
- Delt, og derfor uklart politisk ansvar
- Ansvarsutkrevelse problematisk

Konkurransedemokrati

- Valg bestemmer vinnere og tapere
- Klart skille posisjon-opposisjon
- Majoriteten besetter alle viktige posisjoner
- Mindre behov for å ta hensyn til mindretallet
- Sterk partipolisering
- Høy andel heltidspolitikere
- Tydelige ideologiske skillelinjer
- Klare politiske ansvarsforhold
- Opposisjon uten innflytelse



Hybridformer i norske kommuner

Kvasiparlamentarisme, eksemplet Fredrikstad

Følg debatten og skriv egne innlegg på: f-b.no@debatt, eller send e-post til debatt@f-b.no.

mer enn 3000 tegn inkludert mellomrom. Kronikker skal helst være 4000 tegn inkludert mellomrom. Vi forbeholder oss retten til å redigere både i tekst og tittel. Gå til: f-b.no/vis/skrivinnlegg eller send til debatt@f-b.no

Bergen (for snart 20 år siden)

Tips oss

Bergens  Tidende

Det går politikk i sakene fra første øyeblikk



SPALTIST

Gunnar Bodahl-Johansen

"Bodahl på lærdeg"

hos det politiske flertallet, som igjen utpeker byrådet. Dermed fjernes den åpne politiske prosessen vi i dag kjenner fra formannskapsordning.

Ordfører Jon-Ivar Nygård og Arbeidspartiets gruppeleder Alvo Ottesen foreslår i oktober 2014 å innføre parlamentarisme, men i et brev måter med Fredrikstad Arbeidspartiets representantskap omder tvil fikk jeg være til stede, ble Nygård og Ottesen møtt med sterk motstand.

FORDELER FOR POSISJONEN

Til kommunal rapport påpeker Truls Veigaard at utviklerne er blitt frikjøpt i enda større grad enn tidligere, noe som gjør at de får bedre tid til å jobbe med sakene enn opposisjonen. Når nye politikere i flertallsposisjonen sakter oppgitt over at innbyggerne nesten ikke kommer videres med for alle forslag fra mindretallet, er det nestopp et uttrykk for at formannskapsordningen undergraves.

Når det klyttes så sterk politisk prestisje til ordførerstillingen og flertallsposisjonen at man ikke tør gi opposisjonen noen innflytelse, er det borgerne, velgerne og skattebeta-



• TIL FORDEL FOR POSISJONEN: Truls Veigaard påpeker at utviklerne er blitt frikjøpt i enda større grad enn tidligere, noe som gjør at de får bedre tid til å jobbe med sakene enn opposisjonen.

ARKIVFOTO: DAG MAGNUS NIELSEN

- Mikke Mus-styre i Bergen

Professor Frank Aarebrot mener Giardia-skandalen viser at Bergen styres av en Mikke Mus-parlamentarisme, hvor den politiske ledelsen velger å være snille fremfor å ta ansvar.



Noen utviklingstrekk

Flere og tyngre oppgaver til kommunene

Tettere integrasjon i velferdsstaten

Nasjonalt initierte reformer

Større og mer profesjonalisert kommuneforvaltning

Partipolitisering



Norske kommuner i internasjonal sammenligning (Mouritzen og Svaras typologi (2002))

- **'The strong mayor form'**: Den valgte ordføreren kontrollerer flertallet i kommunestyret og har juridisk og reelt ansvar for alle utøvende funksjoner.
 - UK (m. dir. valg ordfører), Frankrike, Tyskland (m. dir. valg ordfører), Italia, Polen, Spania
- **'The committee-leader form'**: Én person er klart «den politiske leder» i kommunen – med eller uten ordførertittel. Han kan eller kan ikke kontrollere kommunestyret. Utøvende makt er delt. Den politiske lederen kan ha ansvar for noen utøvende funksjoner, men andre vil ligge hos kollegiale organer, det vil si stående utvalg sammensatt av valgte politikere, og hos kommunedirektør.
 - UK, Danmark Sverige
- **'The collective form'**: Beslutningscenteret er et kollegialt organ, «the executive committee» (i Norge formannskapet), som er ansvarlig for alle utøvende funksjoner. Denne komiteen består av lokalt valgte politikere og ordføreren, som leder.
 - Belgia, Tsjekia, Nederland, Sveits
- **'The council-manager form'**: Alle utøvende funksjoner er i hendene på en profesjonell administrasjon – en «city manager» – som er oppnevnt av kommunestyret, som har generell myndighet over politikk, men er begrenset fra involvering i administrative saker. Kommunestyret ledes av en ordfører som formelt kun har møteleder- og seremonielle funksjoner.
 - Norge (??), Irland, Lithauen



Drypp fra forskningen



Et motsetningsforhold mellom folkevalgte og administrasjon?



Konflikt og samarbeidsklime i norske kommuner: Er konsensuskulturen levende?



Norske kommunedirektører mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet



Kommunestyre, formannskap og administrasjon: Forholdet mellom «lovgivende» og «utøvende» makt i norske kommuner

Et motsetningsforhold mellom folkevalgte og administrasjon?

POLITIKK OG ADMINISTRASJON – TVEKAMP ELLER LAGSPILL?

FRYKTEN FOR DEN DOMINERENDE ADMINISTRASJONEN HAR VÆRT EN GJENGANGER I DEN POLITISKE OG AKADEMISKE DEBATTEN OMKRING DEMOKRATI OG BYRÅKRATI OGSÅ I NORGE.

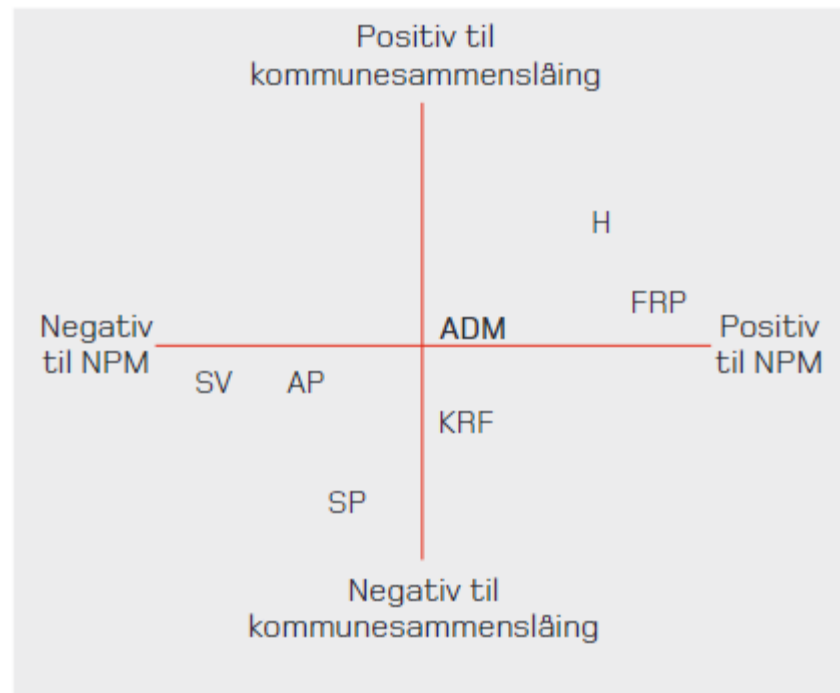


Dag Ingvar Jacobsen
Førsteamanuensis ved Institutt
for statsvitenskap og ledelsesfag,
Høgskolen i Agder

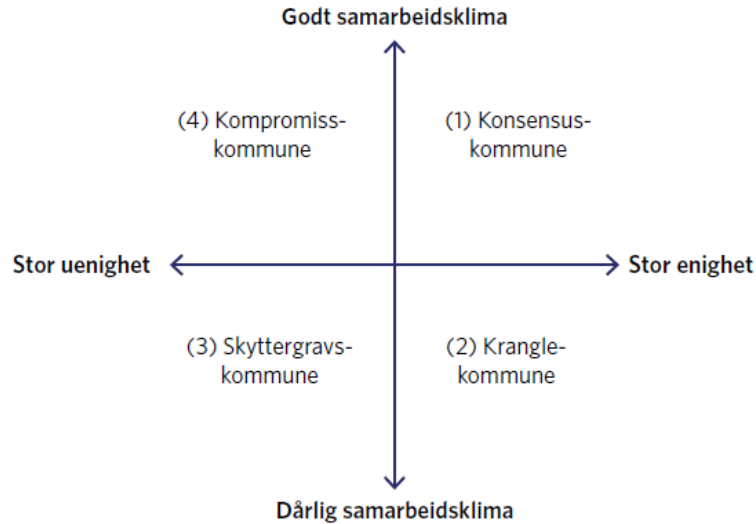
«Politikere kommer og går,
byråkratiet består»
(Ludvig von Mises)

Fra Jacobsen, Stat & styring, 2006

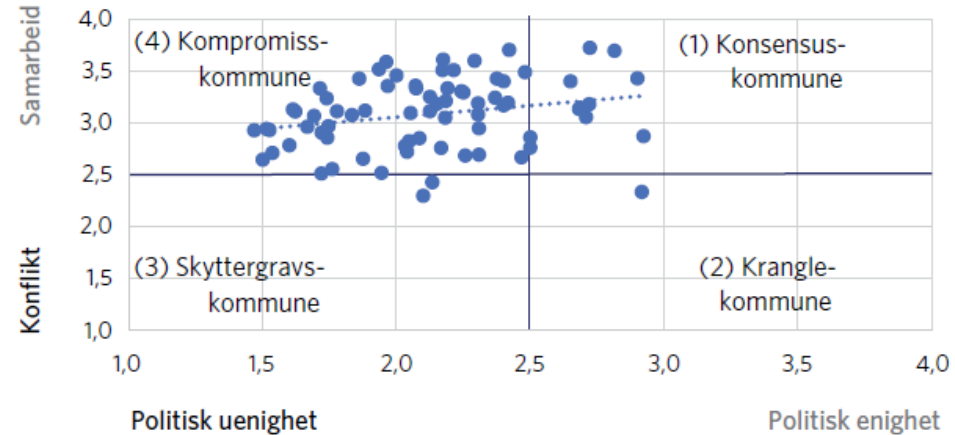
Partienes og administrasjonens holdning til NPM og kommunesammenslåing



Konflikt og samarbeidsklima i kommunene: Er konsensuskulturen levende?



Figur 2.1 Politisk uenighet og konfliktklima/samarbeidsklima



Figur 2.2 Politisk uenighet og konfliktklima. Hentet fra KS' lokaldemokratiundersøkelse 2017/2018, gjennomført blant samtlige lokalpolitikere i 75 kommuner.

Winsvold, M. & Bentzen, T. Ø. (2020). Konfliktparadokset. Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken.



Norske kommunedirektører mellom politisk lojalitet og faglig uavhengighet

Politikkens domene



Hovedfunn:

- Klare linjer og mer diffuse soner
- Saks- og situasjonsavhengighet
- Faglig uavhengighet sterk norm
- Lite politisk lojalitet
- Men innslag av «dyp politisering»

Tabell 2. Samlet svar på de fire vignettene/sakstypene. N=193 – 199. Prosent

| | Administrasjon | Org.utforming | Politikkutforming | Politikk |
|------------------------------|----------------|---------------|-------------------|-----------|
| Faglig uavhengighet (1) | 83 % | 30 % | 54 % | 88 % |
| Samhandling (2) | 12 % | 64 % | 43 % | 9 % |
| Politisk lojalitet (3) | 5 % | 6 % | 3 % | 3 % |
| Gjennomsnitt (standardavvik) | 1,2 (0,5) | 1,8 (0,6) | 1,5 (0,6) | 1,2 (0,4) |

Folkevalgte forsøk på å ta makta tilbake?



Politikerne må ta tilbake makta



LEDER: Etter hvert som samfunnet blir mer innflokt, får eksperter og saksbehandlere mer og mer makt, mens politikerne får mindre. De eneste som kan endre det, er politikerne selv.

© Publisert: 31. juli 2023 kl. 21:12
© Oppdatert: 31. juli 2023 kl. 21:12

Brønnøysunds Avis Nyheter, Marked, Sport, Lokal fotballen, Tips oss, Webkamera, Fly, Skip

Ta makta tilbake

Tidligere stortingspolitiker og lokalpolitiker Lisbeth Holand kommenterer uttøpler fra Høyres Ørjan Moe, FØRS- HILDEGUNN NIELSEN HANSEN

Lisbeth Holand

Oppdatert: lørdag 11. mars 2023 kl. 06:37

Du leser nå en meningsartikkel. Den uttrykker skribentens mening.

Ifølge BA klaget Høyres Ørjan Moe i siste kommunestyremøte til ordfører over at kommunestyret får for få saker til behandling. Som innbygger undres jeg på forholdet mellom kommunestyret og administrasjonen. Hvem er det som styrer i Brønnøy? Er det de valgte politikerne i kommunestyret, eller er det administrasjonen?



Kommunestyre – formannskap

Noen mål på utvikling over tid (Fra Fimreite og Aars 2024)

Figure 1: Number of meetings in local council and executive committee, 2000-2020

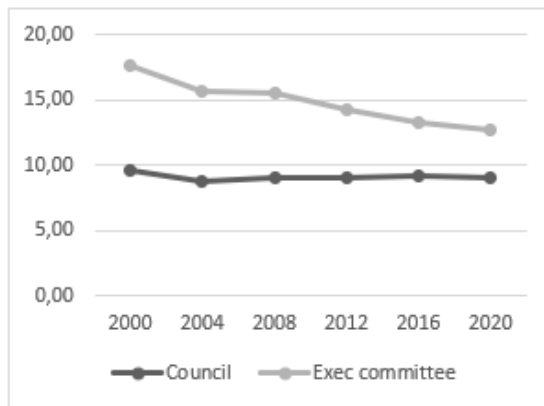


Figure 2: Number of cases handled by local council and executive committee, 2000-2020

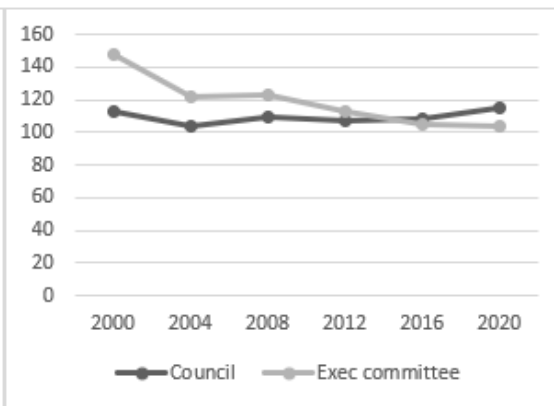
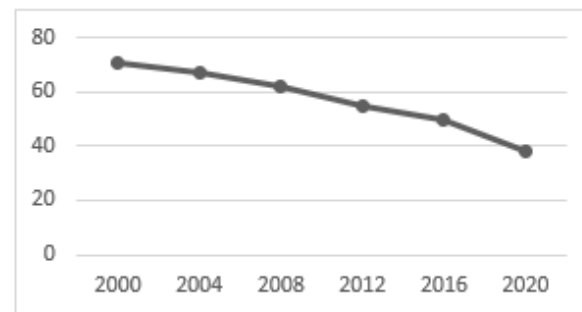


Figure 3: Percentage of municipalities where executive committee has extensive discretion to reach final decisions, 2000-2020



Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase



Hva forklarer formannskapetets svekkede status? Tar kommunestyret makta tilbake?

- Ikke lekmannsstyrets gjenkomst
- Mer makt til andre organer
- Heller profesjonalisering
 - Kommunedirektør
 - Utvalg
- Kvasi-parlamentarisme i et profesjonalisert og sektorisert system

(Fra Fimreite og Aars 2024)



Momenter til oppsummering

- Et endret styrkeforhold
- Både linjer og soner
- Samlingsstyret er svekket, men ikke dødt
- Hybridformer dominerer
- Forsøk på å ta tilbake makta – på administrasjonens premisser?
- Institusjonelle former i utakt med praksis?
- Eller praksis i utakt med rådende normer?



Takk for oppmerksomheten!





uib.no