



Rapport 0706

*Lars Rønhovde, Dag Magne Berge, Ingunn Gjerde og Turid Aarseth*

# **Målrettet, men mindre meningsfullt?**

## **Evaluering av ny politisk struktur i Molde kommune**



**MØREFORSKING**  
**Molde AS**



*Lars Rønhovde, Dag Magne Berge, Ingunn Gjerde og Turid Aarseth*

## MÅLRETTET, MEN MINDRE MENINGSFULLT?

*Evaluering av ny politisk struktur i Molde kommune*

Rapport 0706

ISSN 0806-0789  
ISBN 978-82-7830-109-8  
Møreforskning Molde AS  
Mars 2007

---

Tittel: Evaluering av den politiske omorganiseringen i Molde kommune  
Forfatter(-e): Rønhovde, Lars; Berge, Dag Magne; Gjerde, Ingunn og Aarseth, Turid  
Rapport nr.: 0706  
Prosjektnr.: 2126  
Prosjektnavn: Målrettet, men mindre meningsfullt? Evaluering av ny politisk struktur i Molde kommune  
Prosjektleder: Lars Rønhovde  
Finansieringskilde: Molde kommune

Rapporten kan bestilles fra: Høgskolen i Molde, biblioteket,  
Boks 2110, 6402 MOLDE.  
Tlf.: 71 21 41 61, faks: 71 21 41 60,  
epost: [biblioteket@himolde.no](mailto:biblioteket@himolde.no) -  
[www.himolde.no](http://www.himolde.no)

Sider: 75 sider  
Pris: Kr 100,-

ISSN 0806-0789  
ISBN 978-82-7830-109-8

#### Sammendrag:

Rapporten er en evaluering av den politiske organiseringen i Molde kommune.

Siktemålet med den nye organisasjonsformen var at politikernes roller og oppgaver skulle endres slik at de i større grad skulle ha fokus på helheten og de store linjene. Dessuten ønsket en å oppnå større grad av kostnadseffektivitet og budsjett disiplin. Alt dette skulle så føre til en bedre og mer helhetlig politikk der også økonomistyringen ble bedre og enklere.

Undersøkelsen viser at en har fått politikere som i mindre grad er sektorpolitikere og som i større prøver å styre med grunnlag i økonomiske rammer. Politikken har også blitt mer ideologisk. Enkelte politikere, spesielt fra opposisjonen, mener ombudsrollen har blitt vanskeligere å ivareta. Dagens arenaer for informasjon og kommunikasjon synes gjennomgående å ha svekket informasjonstilgangen. Det virker også som om noen politikere blir langt bedre informert enn andre. På denne måten kan vi snakke om et A-lag og et B-lag blant politikerne. Dette henger sammen med hvilken posisjon de har i kommunepolitikken. Ut fra de data rapporten bygger på kan vi verken si at økonomistyringen eller kostnadseffektivitet er blitt bedre i årene etter reformen. I forhold til kostnadseffektivitet er dataene noe usikre.

---

## **Førord**

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Molde kommune. Det er en evaluering av hvordan den nye politiske organiseringen av kommunen fungerer tre år etter at den ble iverksatt. Rapporten fokuserer på erfaringer og forbedringsmuligheter.

Arbeidet med rapporten er gjort i nær dialog med administrativ ledelse i kommunen. De har lagt forholdene tilrettes på en god måte.

Vi vil takke Molde kommune for et godt samarbeide og håper samtidig rapporten kan være til nytte for dem i det videre arbeid med å utvikle kommunen.



## **Innholdsfortegnelse**

<b>Kap. 1 Innledning</b>	<b>9</b>
1.1. <i>Bakgrunn og mandat</i>	9
1.2. <i>Bakgrunn og ramme</i>	11
1.3. <i>Reformideologi og lokalt selvstyre</i>	13
1.4. <i>Presisering av problemstilling</i>	14
1.5. <i>Politiske maktforhold og konstellasjoner</i>	15
1.6. <i>Metode</i>	16
<b>Kap. 2 Arbeidsoppgaver, organisering og politikerroller</b>	<b>19</b>
2.1. <i>Innledning</i>	19
2.2. <i>Hvordan ivaretas ulike politiske oppgaver?</i>	19
2.3. <i>Hvordan vurderes arbeidet i ulike politiske organ?</i>	25
2.4. <i>Er det meningsfullt å være kommunepolitiker?</i>	28
2.5. <i>Avslutning</i>	31
<b>Kap. 3 Ny politisk organisering og politikernes innsikt i og kunnskaper om den kommunale virksomheten</b>	<b>33</b>
3.1. <i>Innledning</i>	33
3.2. <i>Politikernes kunnskapsgrunnlag</i>	33
3.3. <i>Arenaer for informasjon</i>	37
3.4. <i>Forholdet mellom politikk og administrasjon</i>	40
3.5. <i>Avslutning</i>	43
<b>Kap. 4 Økonomisk styring og effektivitet</b>	<b>45</b>
4.1. <i>Innledning</i>	45
4.2. <i>Økonomisk utvikling og generell økonomistyring</i>	46
4.3. <i>Administrasjon og effektivitet</i>	50
4.4. <i>Effektivitet i tjenesteytingen</i>	53
4.5. <i>Konkluderende merknader</i>	54

<b>Kap. 5 Samlet vurdering av politisk og administrativ organisering</b>	<b>57</b>
5.1. <i>Innledning</i>	57
5.2. <i>Politikernes vurdering av dagens organisering</i>	57
5.3. <i>Avslutning</i>	63
<b>Kap. 6 Oppsummering og konklusjon</b>	<b>65</b>
6.1. <i>Innledning</i>	65
6.2. <i>Organisering og politikerroller</i>	65
6.3. <i>Informasjon og innflytelse</i>	66
6.4. <i>Økonomistyring og kostnadseffektivitet</i>	68
6.5. <i>Noen konkluderende merknader</i>	69



# Kap. 1

## Innledning

### 1.1. Bakgrunn og mandat

Denne rapporten er et forsøk på å evaluere den nye politiske organiseringen av Molde kommune som ble gjennomført i 2003. Den politiske omorganiseringen var del av en større omorganisering der administrasjonen ble organisert i en såkalt flat struktur med 13 resultatområder og 4 staver, alle direkte underlagt rådmannen. Når det gjelder den politiske organiseringen så ble de gamle sektorbaserte hovedutvalgene erstattet av to tverrsektorielle og funksjonsbaserte styrever, ett plan- og utviklingsstyre og ett drifts- og forvaltningsstyre.

Molde sin administrative organisering er en slags mellomløsning i forhold til den modellen mange kommuner har lagt seg på i forbindelse med omorganiseringer av den tidligere sektorbaserte modellen. Ordningen med resultatområder har tatt med seg enkelte elementer fra den tradisjonelle sektororganiserte kommunen. Mange kommuner har her gått svært langt ved at de har definert alle grunnenheter som selvstendige resultatenheter. På den andre siden har Molde kommune valgt en politisk organisering som bryter fullstendig med sektororganiseringen. Det nå sittende kommunestyre har imidlertid besluttet å gjennomføre en ordning med en enda flatere administrativ struktur ved at de enkelte grunnenhetene blir definert som egne resultatenheter med eget resultatansvar. Denne reformen blir gjennomført i løpet av 2007.

Utgangspunktet for denne evalueringen er den bestillingen vi fikk fra Molde kommune ved rådmannen datert 23.01.06 og det senere vedtaket i Molde kommunestyre 30.03.06. I den opprinnelige bestillingen ønsket kommunen en total evaluering både av den politiske og administrative organiseringen av kommunen. Utgangspunktet for en evaluering ble da formulert på følgende grunnlag:

”Molde kommune ønsker å få dokumentert om kommunen har nådd de målsettinger som framgår av de politiske vedtak som er gjort. Generelt skal vektlegges:

- Oppnådd gevinst
- Om ny organisering fungerer slik som forutsatt

Dokumentasjonen skal gjennomføres både for det politiske og administrative området.”

(Rådmannen i brev datert 26.01.06)

Det viste seg imidlertid at rammene for prosjektet ble mer omfattende enn kommunen hadde tenkt seg og kommunestyret fattet derfor beslutning 30.03.06 om at evalueringen skulle konsentrere seg om den politiske organiseringen i denne omgang. Når det gjelder den politiske organiseringen skisserte kommunen følgende grunnlag for evalueringen:

”Som følge av MiO er fire sektorstyrer omgjort til to hovedutvalg. I tillegg har det skjedd en utstrakt grad av delegering til administrativt nivå.

Gevinsten vil nok i liten grad være målbar og for det politiske området bør det være tilstrekkelig å vurdere om ny organisering fungerer etter forutsetningene”.

(Rådmannen i brev av 26.01.06)

Hovedhensikten med den politiske organiseringen kommunen har valgt er å prøve å legge forholdene til rette slik at politikerne skal kunne konsentrere seg om de store linjene og de overordnede målene for kommunen. En vil erstatte det som ble oppfattet som detaljorienterte sektorpolitikere med politikere som i større grad er generalister og som tenker ut fra kommunen som helhet. Dette er bakgrunnen for at en har tatt bort sektorstyrene og erstattet dem med to tverrsektorielle utvalg. Det er også lagt opp til en omfattende delegering ved at flere saker kan avgjøres på lavere nivå eller kan overlates til administrasjonen. En tenkte seg også at denne organiseringen skulle være med å bidra til en bedre økonomistyring og at dette igjen skulle føre til økt kostnads-effektivitet.

Med bakgrunn i dette mandatet utarbeidet vi en prosjektskisse med framdriftsplan. Vår hovedproblemstilling fulgte mandatet fra Molde kommune. Det vil si at vi først og

fremst ville evaluere sterke og svake sider ved den politiske organiseringen sett i forhold til intensjonene med denne. Vi la også opp til å se konsekvensene av denne organiseringen i forhold til mer generelle verdier knyttet til det lokale selvstyret og politikerrollen. Erfaringene er at omorganiseringer kan ha uuntenderte konsekvenser som det kan være vanskelig å oppdage dersom en ikke legger et litt videre perspektiv på omorganiseringen. Det som kjennetegner en kommune er nettopp at den skal ivareta mange verdier og hensyn i sin virksomhet. Samtidig la vi opp til å se på om kommunen hadde fått bedret økonomistyring og bedre kontroll med kostnadene etter omorganiseringen.

## **1.2. Bakgrunn og ramme**

Fra 1.1.1986 og fram til 2003 var Molde kommune organisert med sektorer og sektorstyrer (hovedutvalg). Ved innføring av denne strukturen ble det argumentert sterkt for at en burde velge denne organisasjonsformen for å sikre god innsikt i og kontroll med den kommunale virksomheten. Hovedutvalgene skulle sørge for at politikerne ble informerte og motiverte. I kommunestyre og formannskap skulle så politikerne se ting i sammenheng og bli politiske generalister.

Kritikken mot denne modellen var at politikerne i for stor grad ble sektorpolitikere også i kommunestyre og formannskap og at politikken i for stor grad dreide seg om detaljer og detaljdiskusjoner. Dette er en kritikk som stemmer godt overens med den dominerende reformideologien i forhold til offentlig sektor som ofte blir benevnt som *New Public Management*. I forbindelse med vår datainnsamling viste det seg imidlertid at det gjorde seg gjeldende litt ulike meninger om disse problemene og omfanget av problemene blant politikerne.

Det nye idealet som ble trukket fram var den distanserte og uavhengige generalisten som kunne styre kommunen gjennom å sette økonomiske rammer for virksomheten. De enkelte enhetene rundt i kommunen skal så drive virksomhetene innenfor de økonomiske rammene som blir trukket opp av politikerne.

For å sikre en bredere kvalitetskontroll med det kommunale tjenestetilbudet legger kommunen opp til såkalt Balansert målstyring (BMS). Dette innebærer at det blir samlet

inn og bearbeidet data om kvalitet og målrealisering innen de enkelte tjenestetilbud basert på brukertilfredshet og medarbeidervurdering med grunnlag i et utvalg variable relatert til strategiske resultatmål for de ulike delene av kommunens virksomhet. Dette kan så danne grunnlag for den politiske behandlingen og vurderingen av virksomhetene. På denne måten skal politikerne få både et bedre og breiere informasjonsgrunnlag for beslutningene og det skal kunne danne grunnlag for forbedringer i tjenestetilbudet. Alle disse momentene er gjengangere i den ideologien som har preget reformarbeidet i norske kommuner det siste tiåret.

Konseptet Balansert målstyring ble først utviklet for markedsbaserte virksomheter. Det var Kaplan og Norton som lanserte denne tilnærmingen tidlig på 90-tallet. (Kaplan og Norton 1996). Utgangspunktet deres var at bedriftene ikke bare burde styre i forhold til regnskapstallene. Det var en rekke andre faktorer som påvirket hvorvidt virksomheten hadde gode framtidsutsikter. Dette gjaldt først og fremst kundeorientering, interne organisatoriske prosesser og lærings- og forbedringsevner. Disse faktorene ville også påvirke markedets og aksjonærenes vurdering av bedriftens verdi. Konseptet må sees på som et forsøk på å videreutvikle og sammenfatte en del av de nye trendene og konseptene som har blitt lansert de siste 20 åra, blant annet inspirert av japanske forbilder og idealer, med økt vektlegging av kvalitetsledelse. Balansert målstyring er et forsøk på å gjøre kvalitative egenskaper ved organisasjonene kvantitative slik at de kan legges til grunn i forbindelse med organisasjonens vurdering av egen virksomhet.

I de siste årene har det blitt et stadig sterkere fokus på balansert målstyring også i kommunene. Dette er knyttet til utviklingen av fokus på strategi- og resultatstyring basert på resultatenheter med delegert ansvar og politikere som er distanserte generalister. I kommunene er kundene erstattet av brukere. Dette åpner for et omfattende styrings- og rapporteringssystem. Kommunaldepartementet har vært en pådriver overfor kommunene for å få på plass balansert målstyring. I en veileder fra 2004 argumenterer departementet for at denne typen styring egentlig passer enda bedre for offentlig sektor enn for private bedrifter fordi:

*”Målstrukturene i offentlige organisasjoner er for eksempel langt mer sammensatte enn i private bedrifter. Offentlige organisasjoner har ikke størst mulig overskudd som sitt overordnede mål, og det er gjennomgående vanskeligere å fastslå oppnådde resultat for en kommune enn for en privat bedrift.”* (Kommunaldepartementet 2004).

Det virker umiddelbart rimelig innlysende at det å drive politikk er noe annet enn det å drive en markedsorientert virksomhet. Dette går både på kompleksiteten, rasjonaliteten og de ulike hensyn som må taes innen offentlig virksomhet. Veilederen fra Kommunaldepartementet må kunne leses som en argumentasjon for at balansert målstyring er et viktig tiltak for at de nye organisasjonsformene skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte. I vår undersøkelse peker da også flere politikere på at de ennå ikke har fått den balanserte målstyringen på plass og at dette kan være årsaken til de problemene en har opplevd i forbindelse med den politiske styringen etter omorganiseringen.

Hvorvidt dette er en riktig vurdering kan vi ikke ta stilling til her. En står her utvilsomt overfor en del utfordringer. Et metodisk problem er knyttet til omformingen av kvalitative data til kvantitative data. I utgangspunktet fokuserer denne modellen på offentlig virksomhet som produksjon og befolkningen som brukere. I opplegget til balansert målstyring for Molde kommune er det lagt opp til fem fokusområder det skal styres og evalueres i forhold til:

- Samfunn og livskvalitet
- Brukere
- Organisasjon
- Medarbeidere
- Økonomi

Her har kommunen prøvd å utvide det tradisjonelle konseptet ved å ta med samfunn og livskvalitet for innbyggerne i kommunen som et overordnet område. På denne måten prøver de å unngå at perspektivet blir for snevert konsentrert om produksjon og brukere.

### **1.3. Reformideologi og lokalt selvstyre**

Mye av kritikken mot offentlig sektor de siste 20 – 30 åra har vært at sektoren er ineffektiv og gammeldags. Spesielt har det vært satt fokus på at sektoren er for lite kostnadseffektiv og at en har vært for lite opptatt av kvalitetssikring av tjenestetilbudet. Dessuten har det vært pekt på at ledelsesformene er foreldet og lite endringsorienterte.

At fokus har vært satt på tjenesteproduksjon er for så vidt naturlig ettersom dette er et område som har fått økt betydning for det offentlige. Dette gjelder ikke minst kommunene. Det har også ført til at en lett har kunnet trekke analogier med andre typer organisasjoner som driver med produksjon av ulikt slag. I praksis har dette ført til at private produksjonsbedrifter har blitt en slags norm og forbilde også for offentlig virksomhet. Noe av kritikken mot denne tilnærmingen går på at en her henter forbilder fra markedsbaserte systemer som ofte har nokså avgrensede formål og at en dermed ser bort fra det særegne ved offentlig virksomhet. Dette gjelder ikke minst politikerne sin rolle i systemet. Dessuten blir det pekt på at en ensidig fokusering på kostnads-effektivitet blir problematisk i et system som er basert på mange kryssende krav og hensyn.

Den nye typen politikerrolle innen denne typen strukturer blir gjerne definert som *målformulatorene*. De skal ikke være sektorpolitikere og opptatt av detaljer, men være generalister som tenker helhet og strategi. (Øgård 2005). Kritikken mot denne *generalisten* er at han lett blir en lite informert, relativt distansert og ofte også litt uengasjert politiker. (Rønhovde m.fl. 2006).

I vårt politiske system spiller politikerne en helt avgjørende rolle både som beslutningstakere, som bindeledd mellom befolkningen og det offentlige og ikke minst som legitimitetsgivere til det demokratiske systemet. Gjennom sitt lekmannskjønn representerer politikerne en annen type beslutningstakere enn byråkratene og spesialistene i forvaltningen. Det er også andre regler og normer for borgernes kontakt med politikerne, dette gjelder både hvilke saker de kan ta opp med politikerne og hvordan de kan ta opp disse sakene. Her kommer den såkalte ombudsrollen inn som et viktig element. Vårt demokrati er legitimert først og fremst gjennom det såkalte folkesuverenitetsprinsippet. Det er det suverene folk som velger sin ledelse og de valgte står selv til ansvar overfor dette folket.

#### **1.4. Presisering av problemstilling**

I vår prosjektskisse formulerte vi følgende problemstilling:

**Vi vil altså i denne omgang se på sterke og svake sider ved den politiske organiseringen sett i forhold til de intensjonene kommunen hadde med reformen.**

**Det blir også viktig å se disse reformene i forhold til mer generelle verdier som er knyttet til det lokale selvstyret og politikerrollen. Samtidig vil vi se på om kommunen har fått bedre kontroll med kostnadene etter omorganiseringen.**

Vi har prøvd å konkretisere denne problemstillingen ved spesielt å fokusere på følgende delproblemer i vår undersøkelse:

- Skaper organiseringen et bedre grunnlag for budsjettdisiplin og økonomistyring i kommunen?
- Går det an å si at kommunen har blitt mer kostnadseffektiv?
- Hvordan er forholdet mellom politikk og administrasjon Blir for mange saker delegert til administrasjonen eller er dette rimelig og balansert?
- Hvordan opplever politikerne den nye organiseringen når det gjelder for eksempel informasjon, innflytelse og kommunikasjon?
- Hvordan påvirker organiseringen politikerrollen?
- Finnes det flere typer politikerroller i dagens system og hvordan er eventuelt forholdet mellom disse?

### **1.5. Politiske maktforhold og konstellasjoner**

Når en skal vurdere erfaringene med den organisasjonsformen som er valgt og rolleforventningene som politikerne opplever så må dette også sees i forhold til de politiske maktforholdene i de styrende organ i kommunen. Det er totalt 47 representanter i kommunestyret i Molde. I inneværende periode er mandatfordelingen mellom partiene slik: Høyre 15 representanter (inkludert direkte valgt ordfører), Arbeiderpartiet 9 representanter, Fremskrittspartiet 8 representanter, SV 6 representanter, Kristelig Folkeparti 4 representanter, Senterpartiet 3 representanter og Venstre med 2 representanter.

Denne fordelingen av mandater har ført til at Høyre både har ordføreren og varaordføreren. De har også lederen av plan- og utviklingsstyret. Arbeiderpartiet har lederen av drifts- og forvaltningsstyret. Slik de politiske konstellasjonene i Moldepolitikken blir framstilt så består den i inneværende periode av to relativt klare blokker. På den ene siden Høyre og Fremskrittspartiet og på den andre siden en blokk bestående av

Arbeiderpartiet, SV, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Venstre, som er kommunestyrets minste parti, sitter på vippen mellom de to blokkene. Den første blokken representerer de politikerne som er i posisjon og den andre blokken representerer opposisjonen i kommunestyret. Selv om Molde kommune baserer seg på en formannskapsmodell framstår de politiske maktforhold og de politiske prosessene med mange likhetstrekk fra den parlamentariske modellen. Dette er imidlertid ikke formalisert og ansvar kan derfor ikke bli gjort gjeldende på samme måten. Disse forholdene ble framhevet, spesielt fra opposisjonen, både i spørreundersøkelsen og i intervjuene. Politikere som er i posisjon er ikke like opptatt av dette.

Vi må gå ut fra at de politiske maktforhold og relasjonene mellom partier og grupper i de styrende organer vil påvirke vurderingen av den nye politiske organiseringen. På den andre siden kan vi også tenke oss at det kan være en sammenheng mellom den nye organisasjonsformen og de opplevde maktforholdene.

## **1.6. Metode**

Grunnlaget for vår datainnsamling har vært de dokumenter som ble utarbeidet for omorganiseringen, KPMG sin rapport og kommunene sine årsmeldinger, regnskap og budsjett. Med grunnlag i disse dokumentene gjennomførte vi en spørreskjemaundersøkelse blant alle politikerne i Molde kommune. Spørreundersøkelsen omfattet både faste og vararepresentanter til kommunestyret, formannskapet og de to nye utvalgene. Skjemaet ble delt ut til de som var til stede på kommunestyremøtet 22.juni 2006, de andre fikk det tilsendt per post. Skjemaene ble returnert til Møreforskning via kommunen, og grunnet ferieavvikling ble svarperioden utvidet flere ganger. Da det ble satt sluttstrek i månedsskiftet august/september, var det kommet inn 54 utfylte skjemaer.

Antall besvarte skjemaer gir en svarprosent blant de faste representantene mellom 73 (Drift og forvaltning) og 82 (Kommunestyret). Fordelingen på kjønn og parti blant svargiverne er i stor grad i samsvar med den reelle fordelingen i totalgruppa. Ut fra en samlet vurdering må derfor svarene fra de 54 antas å gi et rimelig representativt bilde av erfaringer og vurderinger blant politikerne i Molde kommune.



Med bakgrunn i spørreundersøkelsen gjennomførte vi så en kvalitativ undersøkelse der vi intervjuet politikere fra alle partiene i kommunestyret. Disse intervjuene ble delvis gjennomført som gruppeintervjuer og delvis som individuelle intervju. Når noen intervju ble gjennomført som gruppeintervju og noen individuelt så var dette en praktisk tilpassing til de rammene vi hadde for intervjuene sett i forhold til tiden vi hadde til disposisjon og antallet representanter vi ønsket å intervju.

Totalt intervjuet vi 14 politikere. Vi intervjuet fire representanter fra Høyre. Disse intervjuene ble gjennomført som to gruppeintervjuer, der ordfører og varaordfører ble intervjuet for seg. I tillegg intervjuet vi tre fra Arbeiderpartiet, to fra Fremskrittspartiet, to fra SV, en fra Venstre, en fra Senterpartiet og en fra Kristelig Folkeparti. Vi la vekt på å få med representanter med ulike erfaringer og posisjoner. Spesielt var det viktig for oss å få med folk som også hadde vært aktive innen det gamle systemet. Det var også viktig å intervjuer både politikere som sitter i plan- og utviklingsstyret og politikere som sitter i drifts- og forvaltningsstyret. Dette hadde både sammenheng med at vi ønsket en viss bredde i utvalget, men det hang også sammen med at spørreundersøkelsen avslørte at det var relativt markerte skiller i svarene fra dem som satt i plan- og utviklingsstyret og de som satt i drifts- og forvaltningsstyret. I flere av gruppeintervjuene fikk vi også etablert gruppedynamiske prosesser noe som viser at intervjugruppene fungerte godt.

I vurderingen av økonomisk effektivitet har vi i tillegg til de kommunale dokumenter i stor grad benyttet oss av KOSTRA-tall. Problemet med disse dataene er at de ikke er umiddelbart sammenlignbare siden praksis for føring av statistikken kan være litt ulik. Det har derfor vært nødvendig å ta visse forbehold og behandle disse dataene litt kritisk.

Den politiske styringen kan analyseres og vurderes ut fra to ulike utkikkspunkter. For det første kan det anlegges et *nedenfra* perspektiv på den politiske styringen. Da er vi opptatt av hvordan den politiske styringen oppleves innen den administrative og operative virksomheten i kommunen. Et annet perspektiv kan vi kalle et *innenfra* perspektiv. Her er vi opptatt av hvordan politikerne selv opplever sin egen rolle og de politiske beslutningsprosesser. I denne undersøkelsen har vi stort sett utelukkende hentet våre data fra politikerne. Dette kan være en svakhet i forhold til å få et fullstendig bilde av endringene i politikernes roller, men vi mener likevel vi har fått gode data til å vurdere politikernes tilpassing til de nye organisatoriske rammene på.



## **Kap.2**

### **Arbeidsoppgaver, organisering og politikerroller**

#### **2.1. Innledning**

I demokratiske styringssystem vil det alltid være spenninger knyttet til politisk deltakelse: Hvilke hensyn bør ligge til grunn for de folkevalgtes handlinger, og hvilke oppgaver bør de se som sentrale? I litteraturen er det særlig en dimensjon som går igjen når denne type spørsmål diskuteres. Det er forskjellen mellom på den ene siden de politikere som er mest opptatt av å se de store linjene i politikken og de som er mer interessert i konkrete og dagsaktuelle enkeltsaker (Offerdal og Ringkjøp 2002:77). Det synet som har festet seg i mange kommuner og som også er forankret i Kommunelovutvalgets innstilling, er at politikerne skal konsentrere seg om formuleringen av de overordnede målene, mens administrasjonen skal stå for realiseringen av disse målene. Avviklingen av hovedutvalgssystemet vil være i tråd med et slikt syn på hva som bør være politikernes fokus og arbeidsoppgaver, og en kan på den bakgrunn forvente at politikerne i Molde kommune vil være opptatt av sektorovergripende strategier og politiske prinsipper heller enn detaljer knyttet til tjenesteproduksjonen og enkeltsaker. Dette er å så fall i samsvar med de eksplisitte målene bak omorganiseringen fra 2003. Spørsmålet er videre om den organisasjonsformen som er valgt, fungerer som en hensiktsmessig ramme rundt utviklingen av denne type generalistorientering, og ikke minst om den gir muligheter til å fylle meningsfulle politiske roller.

#### **2.2. Hvordan ivaretas ulike politiske oppgaver?**

I spørreskjemaet ble det stilt spørsmål om hvordan politikerne selv mener at ulike typer oppgaver blir ivaretatt.

**Tabell 2.1: Politikernes opplevelse av hvordan ulike oppgaver ivaretas. Rangert gjennomsnitt og standardavvik der 1 = Blir svært godt ivaretatt og 4 = Blir svært dårlig ivaretatt. N varierer mellom 50-53.**

<i>Hvordan opplever du at politikerne i Molde ivaretar følgende oppgaver?</i>	Rangert gjennomsnitt	Standardavvik
Markere partienes standpunkt og hjertesaker	1.89	0.58
Utforme overordnede mål for kommunens virksomhet	2.08	<b>0.55</b>
Bidra tilsamarbeid på tvers av partigrenser	2.19	0.66
Bidra til at kommunen blir en god arbeidsplass	2.25	0.59
Bidra til at kommunen oppfyller lovpålagte krav	2.25	0.70
Utvikle kommunen til et godt sted å bo	2.26	0.62
Ivareta kommunens interesser i forhold til stat og fylke	2.29	0.70
Ta opp saker der enkeltpersoner har problemer med å nå fram overfor kommunen	2.34	<b>0.77</b>
Bidra til næringsutvikling	2.47	<b>0.77</b>
Forbedre velferdstilbudet i kommunen	2.53	0.67
Bidra til å integrere de ulike geografiske delene av kommunen	2.53	0.75
Skape oppslutning om politiske visjoner	2.55	0.67
Sørge for god økonomistyring og effektiv ressursbruk	2.55	0.75
Bidra til et brukertilpasset tjenestetilbud	2.58	0.70
Være idéskaper og formidle nye idéer om oppgaveløsning	2.68	0.73

Tabellen gir et generelt inntrykk av at politikerne er middels godt fornøyd med hvordan de fleste av de opplistede oppgavene blir ivaretatt. Svarkategorien ”Blir svært godt ivaretatt” har oppslutning på under 9 % for 11 av de 15 oppgavetyperne (se vedlegg), og den høyeste scoren på 23 % finner vi på spørsmålet om hvordan markering av partienes standpunkt og hjertesaker blir ivaretatt.

De to oppgavetyperne som topper listen (basert på gjennomsnittverdier), *markering av politiske standpunkt og målformulering*, må sies å være i samsvar med forventningene til den nye politikerrollen. Videre ser vi at det her er stor grad av samstemmighet blant politikerne (lavt standardavvik). En av politikerne uttrykte det slik i et åpent intervju:

*”Politikerrollen er nok blitt mer etter hensikten, er blitt mer helhetlig.”*

Flere opplevde imidlertid at *målformuleringsprosessen* ikke har funnet sin form, og at de vedtatte målene ikke fungerer som grunnlag for styring, men heller har en legitimerende funksjon:

*”Alle mål er på samme nivå. Avdelingene har laget dem og så skulle politikerne komme med sine mål på toppen av dette. Prosessen ble helt feil.”*

Videre ble betydningen av partipolitisk forankring understreket også i intervju-materialet:

*”Vi prøver å være veldig tro mot programmet vårt....Tar ofte fram programmet for å sjekke at vi er på rett kurs.”*

Men noen ga også uttrykk for at dagens vektlegging av hjertesaker ikke bare har positive sider:

*”Nå er det mer at en tar opp hjertesaker. Tidligere var hjertesakene bedre underbygget...I dag er det etter en avisartikkel. Da vil alle prioritere det som tas opp. Blir lett at den som skriker høyest får gjennomslag.”*

I tillegg kom det flere kommentarer fra opposisjonen om at det har blitt mer polarisering i politikken:

*”Det er et tøffere klima i politikken i dag enn tidligere. Før var det et regime som kunne ta mindretallets syn til følge om det var fornuftig.”*

*”De ideologiske skillelinjene i denne perioden har vært veldig klare, avstandene har vært store. Treffer beslutninger mer ut fra politisk ideologi.”*

Denne type utsagn kan tyde på at økt vektlegging av overordnede mål og parti-standpunkt *kan* føre til at kommunepolitikken blir mindre lokal og pragmatisk i sin orientering, samtidig som markeringsbehov i stor grad blir ivaretatt gjennom aktivisering ut fra en medieskapt dagsorden. Det er viktig å understreke at disse vurderingene har sammenheng med utviklingsposten. Politikere i posisjon formidler en annen forståelse av det politiske arbeid enn det som uttrykkes fra opposisjonens side:

*”Vi driver lite partipolitisk arbeid. Mange praktiske ting. Vi har et godt samarbeid på tvers av partigrensene.”*

*”Kommunepolitikken er pragmatisk. Det går på å finne de gode hverdagsløsninger.”*

Men de er også klar over at det finnes andre fortolkninger:

*”Vurderingene er preget av at vi sitter i posisjon.”*

Det er to områder som skiller seg ut på den måten at uenigheten mellom svargiverne er stor (høyt standardavvik). Det dreier seg om spørsmålene om å ta opp saker på vegne av enkeltpersoner og å bidra til næringsutvikling. Den første oppgaven forbindes med politikernes *ombudsrolle*; og denne rollen regnes gjerne som lite ideologisk og partiorientert (Offerdal og Ringkjøp 2002:84). Dersom vi går bak totaltallene, finner vi at forskjellene i synet på ombudsrollen i første rekke ligger mellom Høyre- og Arbeiderpartipolitikere. Mens nesten halvparten av Høyrerepresentantene (43 %, n = 12) mener denne type oppgave blir svært godt ivaretatt, er den tilsvarende andelen i Arbeiderpartiet 10 % (n = 10).

I de åpne intervjuene gir de aller fleste både fra opposisjon og posisjon klart uttrykk for at de selv prioriterer ombudsrollen høyt. Flere sier at de ser denne rollen som det viktigste ved å være politiker:

*”Ombudsrollen har alltid vært min ambisjon.”*

*”Det viktigste er vel faktisk å være en ombudsmann for folket, som det heter så fint.”*

*”Ombudsrollen er den viktigste, den gode trauste politikerrollen.”*

Samtidig kan det synes som om det er ulike oppfatninger av hva som ligger i ombudsrollen og mulighetene til å realisere denne rollen innen rammene av den nye politiske organisasjonsstrukturen:

*”Har ombudsrollen like sterkt i meg som før, men forutsetningene for å fylle den er blitt dårligere. Den tette koblingen mellom sektorstyre og avdeling gjorde det enklere. Man hadde flere konkrete spørsmål.”*

*”For oss politikere blir det også vanskeligere å fylle ombudsrollen nå enn det var tidligere, da vi hadde sakene under huden. Nå må vi henvise til andre, undersøke ting nærmere osv.”*

Noen av de intervjuede var også opptatt av å få fram at ombudsrollen har forpliktelser begge veier: En skal både være folkets representant overfor kommunen, og kommunens representant overfor folket:

*”Ombudsrollen går begge veier, vi skal også formidle kommunens syn ut til befolkningen. Vi skal ikke krige mot egen kommune.”*

Flere ser det som vanskelig å realisere ombudsrollen dersom en ikke har posisjoner å være synlig i. De fleste intervjuede representanter fra den politiske opposisjonen mener mulighetene til å fylle ombudsrollen har blitt dårligere innen den nye strukturen, mens de som sitter i posisjon jevnt over er mer fornøyde med tingenes tilstand:

*”Vi får all verdens muligheter til å ta den rollen, og den tror jeg vi er flinke på.”*

*”Vi har åpne dører på Rådhuset. Folk kan bare komme.”*

I tillegg til forskjellene mellom opposisjon og posisjon i synet på mulighetene til å realisere ombudsrollen, ser vi også tegn til at erfaringsgrunnet er ulikt alt etter institusjonell plassering. Medlemmer i Plan og utvikling – både fra opposisjon og posisjon - forteller om stor pågang:

*”Jeg merker ikke noen forskjell på før og nå når det gjelder ombudsrollen. I Plan og utvikling får vi enormt med henvendelser.”*

Denne type erfaringer tyder på at Plan- og utvikling står i en særstilling som politisk organ, ved at medlemmene på tvers av politiske skillelinjer opplever rike muligheter til både å fylle en overordnet strategisk rolle og en ombudsrolle preget av mye direkte kontakt med befolkningen.

Når det gjelder forskjellene i synet på hvorvidt *næringsutvikling* blir godt ivaretatt, er det stor spredning innen alle partier. Mest samstemte – og negative i sin dom – er representantene fra Fremskrittspartiet. Her svarer 8 av 9 at denne oppgaven blir i mindre eller svært liten grad ivaretatt. I en annen del av skjemaet (spørsmål 6) stilles det spørsmål om hva som kjennetegner *samarbeidet* mellom kommunen og næringslivet. Her svarer halvparten at samarbeidet er godt, mens like store andeler mener det enten er svært godt eller mangelfullt (se vedlegg). Ved krysskjøring mot parti kommer det fram at det igjen er Frp representantene som er mest kritiske i sine karakteristikker: Flertallet mener at samarbeidet med næringslivet er mangelfullt. I de andre partiene finner vi bare små avvik fra totalfordelingen.

Svarene på disse spørsmålene tyder på at ambisjonsnivået er ulikt på dette punktet, og at det (med unntak av Frp) er store forskjeller innad i partiene. I de åpne intervjuene kom det fram at sentrale politikere prioriterer samarbeidet med næringslivet høyt:

*”Legger vekt på å være en døråpner for næringslivet.”*

Denne type svar tyder på at det eksisterer en viss arbeidsdeling mellom politikerne når det gjelder å ivareta relasjonene til næringslivet. Det er derfor noe vanskelig å avgjøre om spredningen i svarene i spørreundersøkelsen har sammenheng med forskjeller i erfaringsgrunnlag eller om det dreier seg om mer grunnleggende forskjeller i ambisjonsnivå og politisk orientering.

De to oppgavetyper som kommer ”dårligst ut” på rangeringen i Tabell 2.1, er *Bidra til et brukertilpasset tjenestetilbud* og *Være idéskaper og formidle nye idéer om oppgaveløsning*. Disse oppgavene vil gjerne forutsette en type nærkontakt med tjeneste-



produksjonen som den nye politiske strukturen ikke legger naturlig opp til. Det er særlig representanter fra Ap og Frp som gir uttrykk for at disse oppgavene ikke blir ivaretatt.<sup>1</sup>

### 2.3. Hvordan vurderes arbeidet i ulike politiske organ?

En ting er vurderingene av hvordan ulike oppgaver blir ivaretatt, noe annet er hvordan politikerne vurderer de institusjonelle rammene rundt arbeidet. Hvilke organer eller beslutningsarenaer oppleves som de mest interessante? I spørreskjemaet ble politikerne invitert til å svare på nettopp dette spørsmålet:

**Tabell 2.2: Politikernes opplevelse av hvor interessant arbeidet i de ulike organene er<sup>2</sup>. Rangert gjennomsnitt der 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig.**

<i>Arbeidet i ...er svært interessant</i>	Gjennomsnitt	Antall svar
Plan og utvikling	1.67	12
Formannskapet	2.25	16
Kommunestyret	2.61	49
Drift og forvaltning	2.87	15

Det er særlig medlemmene i Plan og utvikling som opplever at arbeidet de gjør er interessant, mens svarene fra medlemmene i Drift og forvaltning plasserer dette organet på bunnen av listen. Forskjellene mellom de to hovedstyrene må sies å være betydelig. I spørreskjemaet er det videre stilt en rekke spørsmål om hvordan de folkevalgte opplever ulike sider ved arbeidet i de politiske organene. Vi skal se på noen av disse:

<sup>1</sup> For spørsmålet om *Brukertilpasset tjenestetilbud* er det 70 % (n=10) av Ap-repr. og 78 % (n=9) av Frp-repr. som mener at denne oppgaven i liten eller i svært liten grad blir ivaretatt. For spørsmålet om *Ideskaper* er de tilsvarende tallene 91 % (Ap) og 73 % (Frp).

<sup>2</sup> Se vedlegg (spm 4) for oversikt over andel som har svart "helt enig".

**Tabell 2.3: Vurdering av ulike sider ved arbeidet i de politiske organene. Gjennomsnittsverdier der 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig.<sup>3</sup> Beste score (nærmest verdien 1) er uthevet.**

<i>Hvor enig er du i følgende påstander?</i>	Kommune styret	Formannskapet	Drift og forvaltning	Plan og utvikling
Sakene er krevende å sette seg inn i	2.6	2.6	2.5	<b>1.8</b>
Sakene som behandles er av stor viktighet	2.3	2.1	2.7	<b>2.0</b>
Møtene blir ledet på en god måte	1.7	1.7	2.0	<b>1.2</b>
Møtene preges av en god debattkultur	2.1	1.9	2.1	<b>1.3</b>
Samarbeidsklimaet er godt	2.3	2.2	1.8	<b>1.6</b>
Det er lett å ta ordet	2.1	2.1	2.0	<b>1.0</b>

Tabell 2.3 tyder på at de folkevalgte jevnt over er godt fornøyd med måten det politiske arbeidet skjer på innen de fire ulike organene. Det framstår et entydig mønster når det gjelder hvilket organ som kommer aller best ut: Medlemmene i Plan og utvikling framstår som svært godt fornøyde med både beslutningsgrunnlag og beslutningsmåter, selv om, eller kanskje på grunn av at de opplever at sakene er krevende å sette seg inn i. Svarene støtter den tidligere antagelsen om at Plan og utvikling representerer et arbeidsområde og et ambisjonsnivå i samsvar med rådende forventninger til politikerrollen som sektorovergripende målformulator, samtidig som medlemmene opplever at de har rike muligheter til å fylle ombudsrollen. I tillegg er det interessant å merke seg at vurderingene fra opposisjon og posisjon er sammenfallende når det gjelder disse vurderingene.

I de åpne intervjuene var det flere av informantene som hadde klare oppfatninger av hva forskjellene mellom de to hovedstyrene bunnet i. Det ble bl.a. vist til at Plan og

<sup>3</sup> Se vedlegg der frekvensfordelingene for alternativet "helt enig" er oppgitt i spm 4.

utvikling representerte en videreføring av det tidligere Teknisk hovedutvalg, og at en dermed kom til *"fulle sakslister fra dag en"*. Videre ble forskjellene forklart ved henvisning til at det nye Drift og forvaltning manglet de nødvendige styringsredskaper:

*"Styringsmessig er det et større vakuum på Drift og forvaltning. Vi har ikke balansert målstyring på plass... Tror det blir vanskelig med en så generell tilnærming som en har i dag."*

*"Misnøyen i Drift og forvaltning kom innledningsvis. Fikk ikke saker. Begynner å gå seg til, men blir noe for vagt. Lange tunge prosesser. Har ikke visst hva vi skulle styre etter."*

Noen av informantene er imidlertid opptatt av at problemene i Drift og forvaltning ikke bare er et spørsmål om å få på plass bestemte styringsredskaper:

*"Plan og utvikling har en helt annen mulighet til å fatte beslutninger som kan føre fram i motsetning til det andre utvalget som blir mer som en diskusjonsklubb. Plan og utvikling er lik Teknisk styre, mens alt det andre er i Drift. Det blir for svært. Det blir en helt annen sakstype med så mye som er delegert.... Politikerne får for liten innflytelse. Drivkraften blir borte. Politikerne blir så helhetlige at det ikke blir noe igjen til den egentlige politikken. Trengs også bedre politiske signal til administrasjonen."*

*"Det er for få saker på Drift. Tror administrasjonen har problemer med å putte saker til oss."*

Samlet sett er det enighet både blant opposisjons- og posisjonsrepresentanter om at Drift og forvaltning ikke fungerer som en god politisk beslutningsarena. Flere av de intervjuede har stor tro på at BMS vil skape et bedre beslutningsgrunnlag, og at problemene dermed er lokalisert og lar seg løse på "input"-siden. Noen gir imidlertid uttrykk for en bekymring for om det i det hele tatt er mulig å håndtere "output"-siden i et organ med så vidt ansvarsområde. For disse framstår det som et paradoks at det er det utvalget som har det breieste nedslagsfeltet som har de "tynneste saksmappene."

På spørsmål om en kan se for seg en annen inndeling i politiske organer, synes de fleste av posisjonspolitikere å være trygge på at dagens inndeling representerer den beste løsningen, gitt at de rette styringsredskapene kommer på plass. Det blir bl.a. trukket fram at inndelingen *"er logisk i forhold til bestiller – utfører modellen,"* og videre at *"Den gjenspeiler den administrative strukturen. Vanskelig med en annen inndeling."* Videre blir det vist til at det er opp til politikerne selv å utnytte det handlingsrommet som finnes, og at det er uheldig at *"Noen ivaretar savnet etter det gamle"*.

Opposisjonspolitikerne er stort sett enige med sine kolleger i posisjon når det gjelder påpekning av mangelfulle styringsredskaper og tro på at BMS kan avhjelpe noen av de problemene en sliter med i Drift og forvaltning. Samtidig er det flere som ser alternative måter å organisere det politiske arbeidet:

*”Kanskje man kunne delt opp litt mer: Skole pluss ungdom og helse pluss pleie og omsorg. Det kan være en sjanse for å få oversikt og innsikt og muligheter for å øve innflytelse.”*

*”Burde beholdt fire sektorstyrer som så på plan og drift i sammenheng.”*

*”Vi kunne hatt tre likestilte utvalg...Oppdelingen i Plan og utvikling og Drift og forvaltning er en kunstig oppdeling.”*

Samlet sett framstår dermed politikernes vurdering av ordningen med de to hovedstyrene som betinget optimistisk med tanke på at BMS vil kunne gjøre arbeidet i Drift og forvaltning mer håndterlig og meningsfullt. Samtidig ser vi at det eneste alternativet til organisering som settes opp, er ulike varianter av hovedutvalgsmodellen. Fra posisjonspolitikernes side – som i denne sammenheng har et eierforhold til dagens organisering – representerer dette et uønsket og utrangert alternativ fra fortiden. Fra opposisjonens side oppleves dette annerledes. Her ser vi også at det er forskjeller mellom hvordan ”nye” og ”gamle” politikere vurderer organiseringen. De ”gamle” påpeker svakheter ved dagens organisering på bakgrunn av erfaringene de hadde med hovedutvalgsmodellen, mens nykommerne i større grad anser den tidligere modellen som død og begravet:

*”Nye politikere er i den lykkelige situasjonen at de ikke vet alt hva de ikke vet. Tror ikke jeg hadde skjønt noe av hvordan det administrative fungerer om jeg hadde vært ny politiker i dag.”*

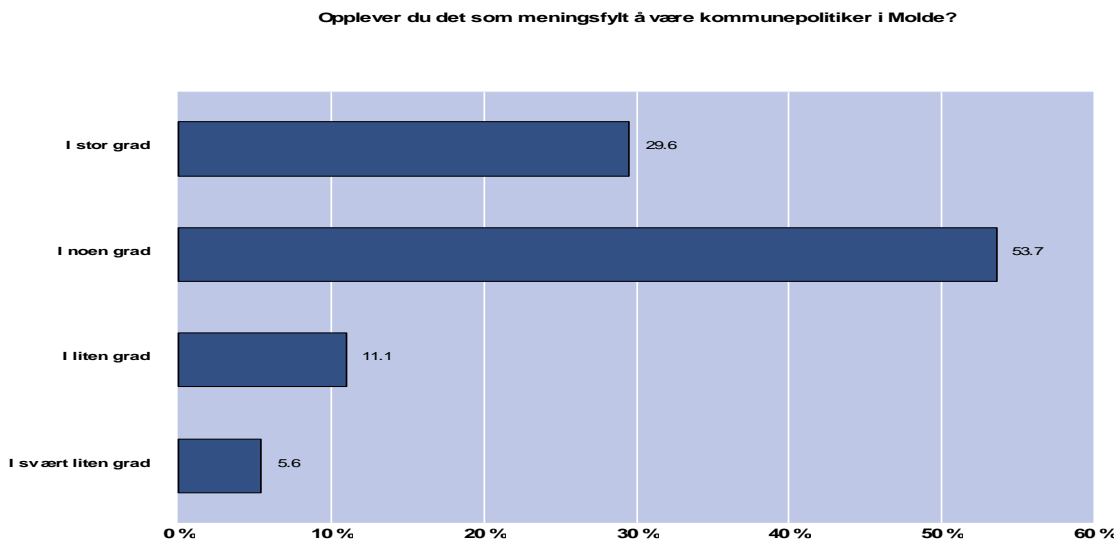
*”...og så har vi de som forteller oss hvordan alt var før, og som heller ikke vil ha noen forandring...De som har vært i de gamle styrene har vanskelig for å omstille seg. Det er lettere for oss som er nye å innrette oss.*

#### **2.4. Er det meningsfullt å være kommunepolitiker?**

Gjennomgangen har så langt vist at det er forskjeller i vurderingene av det politiske arbeidet og de organisatoriske rammene for dette arbeidet. Vi har sett at skillelinjene dels følger av den politiske konstellasjonen og dels har sammenheng med institusjonelle

forhold. I spørreskjemaet er det også stilt et mer generelt spørsmål om hvorvidt politikerne opplever det som meningsfylt å være politiker i Molde. Svarene fordelte seg slik:

**Figur 2.1: Er det meningsfylt å være politiker? Prosent. (N = 54)**



Flertallet har valgt svarkategorien ”i noen grad”, mens den nest største gruppen (29,6 %) opplever tilværelsen som kommunepolitiker som svært meningsfull. Blant de som utgjør denne gruppen, finner vi

- en høy andel av de faste medlemmer i formannskapet (67 %)
- en høy andel Høyre (57 %) og Ap (46 %) representanter
- en høy andel av politikere med lengst ansiennitet (57 %)

Under de åpne spørsmålene i skjemaet ble politikerne utfordret til å nevne forhold som bidrar til å gjøre det politiske arbeidet meningsfylt (spm 7b). På tross av et bredt spekter av uttrykksmåter, er det to forhold som går igjen i de fleste svarene: *Innsikt og innflytelse*. Når det gjelder politikernes vurderinger av hvilke forhold det er som bidrar til å gjøre det politiske arbeidet *vanskelig* (7c), er det flere som nevner den politiske sammensetningen i inneværende periode:

*”Polariseringen mellom høyre- og venstresiden i Molde kommunestyre.”*

*”For fastlåst flertall.”*

Videre er det mange som opplever at de trange økonomiske rammene bidrar til å gjøre det politiske arbeidet vanskelig. Men også mangler ved kunnskapsgrunnlaget og selve organiseringen trekkes fram:

*”Manglende kunnskap om den kommunale driften. Har ikke gode rapporterings- og styringssystem i dag.”*

*”Ny struktur, maksimal delegering, manglende fullføring av administrativ og politisk endring.”*

*”Ny organisasjonsstruktur svekker muligheten for politisk påvirkning.”*

Noen politikere bekymrer seg også for egen kapasitet til å fylle rollen:

*”Stort tidspress i perioder. Budsjett/økonomiske prognoser og resultatregnskap – vanskelig å få helhetsoversikt og forstå alle begrep og rammebetingelser.”*

*”Har liten tid til å sette seg inn i de politiske sakene fordi det mange ganger blir for omfattende.”*

Også i de åpne intervjuene var det flere som uttrykte bekymring i forhold til kvaliteten på det politiske arbeidet:

*”Vi sliter med hele demokratiet vårt. Ikke lenger så høyt aktet å sitte i kommunestyret. Ikke de med den største kompetansen som sitter der. De er mindre kompetente når de kommer inn og får heller ingen opplæring. Det blir uinteressant.”*

*”Kommunestyret er ikke så interessant...Det er så lite romslighet, så små muligheter til å se ting i en større politisk ramme.”*

Disse svarene kan tyde på at en her har et av kjerneproblemene ved dagens system: Samtidig som de fleste gir uttrykk for at de opplever at det er *innsikten* de får som gjør det politiske arbeidet meningsfullt, så er det også på dette punktet mange opplever å komme til kort: Både med bakgrunn i egen kapasitet og trekk ved organiseringen stilles det spørsmål om en får den nødvendige innsikten til å fatte beslutninger på vegne av fellesskapet. Disse spørsmålene blir nærmere behandlet i neste kapittel som nettopp omhandler politikernes kunnskapsgrunnlag.

## 2.5. Avslutning

I dette kapittelet har vi sett at datamaterialet gir støtte til antagelsene - og kommunens egne målsettinger - om å gjøre politikerne mer opptatt av helhet og overordnet strategi. Det ser videre ut som om kommunepolitikken er blitt klarere ideologisk forankret, gitt at det å *Markere partienes standpunkt og hjertesaker* topper listen over oppgaver som politikerne selv mener blir godt ivaretatt (Tabell 2.2).

Det er særlig i synet på hvordan *ombudsrollen* ivaretas at vi finner store forskjeller mellom svargiverne. Så å si samtlige av de intervjuede politikerne gir uttrykk for stor oppslutning om denne rollen for egen del, men de skiller lag i synet på hvor godt den blir ivaretatt. Her er det markante forskjeller mellom opposisjon og posisjon, (spesielt mellom Høyre- og Ap-representantene). Sett fra opposisjonens side har en med dagens organisering blitt mindre synlig og interessant som politiker enn hva som var tilfelle i de gamle sektorutvalgene. Unntaket er Plan og utvikling der medlemmer både fra opposisjon og posisjon rapporterer om rike muligheter til å fylle ombudsrollen på en meningsfull måte. Gitt en ”toveis”- forståelse av ombudsrollen, kan den reduksjonen som mange opplever når det gjelder mulighetene til å innfri forventningene til ombudsrollen, både bidra til at det politiske arbeidet blir mindre meningsfylt og at kommunen som politisk institusjon får lavere legitimitet i befolkningen.

De oppgavene som flertallet av politikerne mener kommer dårligst ut ved dagens organisering, *Bidra til et brukertilpasset tjenestetilbud* og *Være idéskaper og formidle nye idéer om oppgaveløsning*, representerer på sett og vis en ”ønsket nedtoning”, gitt målene om å løsrive politikerne fra detaljene i tjenesteproduksjonen. Slik kan også disse svarene tolkes som et uttrykk for at en har lykket med omorganiseringen. Samtidig er det klart at det er gjennom løsrivelsen fra det substansielle innholdet i politikken, mye av de opplevde problemene knyttet til å realisere ombudsrollen ligger.

Mange av forskjellene i vurderingene av dagens politiske organisering synes å ha sammenheng med den aktuelle politiske konstellasjonen i Molde kommune. Posisjonspolitikere framstår i som reformeiere, med høy grad av lojalitet til og tro på at den valgte modellen er den beste. Opposisjonspolitikere er jevnt over mer problemorienterte, og det er samlet sett grunn til å anta at de fleste opplever det som mindre

meningsfullt å være opposisjonspolitiker i dag enn hva som var tilfelle i den gamle strukturen basert på hovedutvalg.

Når det gjelder vurderingene av de to hovedstyrene, *Drift og forvaltning* og *Plan og utvikling*, er det enighet både blant opposisjons- og posisjonspolitikerne om at det førstnevnte styret ikke fungerer etter intensjonene. Samstemmigheten er imidlertid ikke like stor når det gjelder hvilke grep som bør tas for å bedre situasjonen: Posisjonspolitikerne er av den oppfatning at med nye styringsredskaper på plass vil dette gå seg til, mens en fra opposisjonens side er mer tilbøyelig til å revurdere selve den organisatoriske inndelingen.

*Plan og utvikling* står i en særstilling som politisk organ ved at medlemmene på tvers av politiske skillelinjer opplever rike muligheter til både å fylle en overordnet strategisk rolle og en ombudsrolle. Slik sett synes dette organet å ha forent det beste fra det gamle hovedutvalgssystemet med de nye forventningene til det politiske arbeidet.



## **Kap. 3**

### **Ny politisk organisering og politikernes innsikt i og kunnskaper om den kommunale virksomheten**

#### **3.1. Innledning**

Som vi pekte på i innledningskapittelet har hovedkritikken mot de nye politikerrollene som blir utviklet med tilknytting til de nye organisasjonsformene vært at politikerne blir mer distanserte og at de blir mindre informerte. Idealet om at politikerne skal være generalister og konsentrere seg om å være målformulator for de store linjene i politikken fører lett til at de blir distanserte og kunnskapsløse, blir det hevdet. Derfor har et av problemområdene knyttet til avviklingen av hovedutvalgsmodellen vært å sikre relevant informasjon til politikere som skal forholde seg til kommunen som helhet. Et annet spørsmål er hvilke kunnskaper politikerne trenger dersom en går ut fra at den nye politikerrollen skal være målformulator. Er det ikke slik at detaljkunnskaper i så fall bare vil virke unødvendige og kanskje til og med forstyrrende og distraherende? Et tredje spørsmål er hvor omfattende delegasjonen skal være. Blir viktige saker nå avgjort av administrasjonen? Er det i så fall viktig informasjon som politikerne mister?

#### **3.2. Politikernes kunnskapsgrunnlag**

Vi skal først se litt på politikernes kunnskapsgrunnlag, hvordan de vurderer dette selv og hvordan dette er sammenlignet med det gamle systemet.

I spørreskjemaet ble politikerne bedt om å karakterisere sin egen innsikt i ulike kommunale områder. Resultatet ble som følger:

**Tabell 3.1: Vurdering av innsikt i ulike kommunale områder. Dikotomiserte frekvensfordelinger og rangert gjennomsnitt der 1 = svært god innsikt og 4 = svært mangelfull innsikt. N varierer mellom 52 – 54.**

<i>Hvordan vil du karakterisere den innsikten du som politiker får til virksomheten innen følgende kommunale områder/felt?</i>	Svært god eller god innsikt	Noe eller svært mangelfull innsikt	Gjennomsnitt
Kultur	50	50	2.56
Servicetorget	49	51	2.57
Sentraladministrasjonen	43	58	2.58
Brann og redning	40	60	2.66
Pleie og omsorg	41	59	2.70
Skoleavdelingen	38	62	2.70
Kommunalteknikk	36	64	2.72
Helseavdelingen	32	68	2.79
Avdeling for funksjonshemmede	29	71	2.89
Sosialavdelingen	27	74	2.92

Tabellen viser at flertallet av politikerne karakteriserer sin egen innsikt som noe eller svært mangelfull på samtlige områder med unntak av kultur, der det er 50 – 50. Videre ser vi at det er forskjeller mellom områdene, og at de tre som havner på bunnen av listen er felt som i utgangspunktet er skjermet mot direkte innsyn i enkeltsaker. Likevel er det interessant å merke seg at det er de ”tunge” velferdspolitiske områdene politikerne opplever å ha minst innsikt i.

Dersom vi går bak totaltallene, finner vi følgende tendenser når det gjelder ”bunn” og ”topp” av tabellen: Det er blant medlemmer i Drift og forvaltningsstyret og blant de kvinnelige representantene vi finner de høyeste andelene som opplever å ha god eller svært god innsikt i *sosialavdelingens* virksomhet. Det er ingen klare forskjeller mellom partier eller ut fra de folkevalgtes ansiennitet. Når det gjelder innsikt i *kultur*, er det

igjen blant medlemmene i Drift og forvaltning vi finner den høyeste andelen (hele 74 %) som mener de har god eller svært god innsikt i virksomheten. Videre er det en tendens til at Høyrerepresentantene scorer høyere enn representanter fra de andre partiene på dette spørsmålet.

I hvilken grad mangelen på innsikt i tjenesteproduksjonen, *oppleves* som et problem blant de folkevalgte varierer. Ut fra den nye strategiske politikerrollen blir ikke innsikt på detaljnivå sett på som en nødvendig forutsetning for helhetlig politisk styring, tvert imot kan en for sterk opptatthet av detaljer være til hinder for dette:

*”Men brukes det for mye tid på detaljene, blir du ikke politiker lenger. Er ikke sikker på om en styrer mer om en styrer mer i detaljer.”*

Andre stiller spørsmål ved *”hvordan en kan treffe de riktige beslutningene på overordnet nivå når en ikke kjenner detaljene.”*

Det er flere, både i intervju og i de åpne kommentarene i spørreskjemaet, som nevner problem knyttet til manglende innsikt i tjenesteproduksjonen. Noen moment som går igjen er:

- Det er vanskelig å skaffe seg innsikt i hva som ligger bak tall og formuleringer
- Politikerne kommer ofte sent inn i prosessen
- Det politiske engasjementet blir svekket
- Grunnlaget for ombudsrollen blir svekket

I et knapt budsjettokument kan det være vanskelig å vite hva som ligger bak tall (som overskridelser), og det blir vanskeligere for politikerne å gjøre seg opp egne meninger. En blir dermed mer avhengig av administrasjonen sine vurderinger. Det blir pekt på at det er vanskelig å finne igjen sine hjertesaker i budsjettokumentet. Det kan være små summer, men som er viktige for dem det gjelder: *Politikk dreier seg mye om signalisering og symbolikk*. Formuleringer som for eksempel ”å videreføre på dagens nivå” og ”å justere rammene” kan også virke tilslørende.

Før møtte en sakene tidlig i hovedutvalgene, nå får en gjerne ingen informasjon før i selve kommunestyremøtet der en skal stemme over sakene. Dette kan gi en følelse av ”ikke helt å vite hva en er med på.” Det stilles større krav, både til den enkelte representant selv til å skaffe seg informasjon, og til partigruppene til å organisere seg slik at alle blir tilstrekkelig informert. Idealet innenfor de nye modellene er en mer *proaktiv* politiker som i større grad tar initiativ og ansvar for å framskaffe kunnskapsgrunnlaget selv:

*”Vi må være mer i forkant. Før sa vi ja eller nei til forslag vi ble forelagt fra rådmannen. Vi må ta ansvar for å søke fram kunnskapen selv, be administrasjonen om å orientere oss også utenom budsjettarbeidet”.*

*”Mer ansvar er flyttet over på oss som enkeltpolitikere til å skaffe oss oversikt. Utfordringen er å skaffe oss kunnskapen, ta initiativ, be om informasjon og orienteringer, søke informasjon selv, via nettet for eksempel. Det krever mer, det blir større skille mellom politikere.”*

Betingelsene for å kunne fylle en slik rolle vil variere med både kunnskaper og kapasitet og ikke minst med posisjon, slik det framgår av kapittel 2. Utfordringen blir å trekke med de jevne kommunestyremedlemmene, de som ikke sitter i andre posisjoner enn i kommunestyret.

Veien inn i politikken går ofte via interesse for et spesielt politikkområde. Med et politisk system som gir mindre innsikt i og mindre muligheter til påvirkning på de enkelte tjenesteområdene, kan det tenkes at engasjementet svekkes:

*”Folk som melder seg til politisk tjeneste har gjerne en interesse, ønsker ikke å ta et helhetsansvar, det blir ikke så lett å bringe denne interessen fram...”*

*”En valgte ut fra interesse og ble lært opp. Savner det veldig, både på egne vegne og på vegne av folk. De visste hvem de skulle ta kontakt med, hvem som visste mest om en sak eller et saksområde.”*

Det kan med andre ord også være vanskeligere for publikum å vite hvem en skal henvende seg til i dagens struktur. Hovedutvalgslederne var tydelige figurer i den tidligere strukturen og satt med en detaljert innsikt på sine områder. I dag har ikke politikerne alltid ”svar på rede hånd”, men må i større grad henvise til andre og undersøke sakene nærmere for å kunne gi svar på henvendelser fra publikum.

### **3.3. Arenaer for informasjon**

*Dialogmøtene* representerer en ny arena for informasjonsinnhenting om det kommunale tjenestetilbudet. Her blir politikerne satt i grupper sammen med administrativt ansatte der man går i dybden på et felt. Partilederne utgjør en ”supergruppe” som skal ha en overordnet, koordinerende funksjon. Hensikten er å få til en dialog og bevisstgjøring med særlig fokus på forbedringsområder. Gruppediskusjonene oppleves som svært interessante og informative, man får god innsikt i tilstandene på det aktuelle området. På den annen side oppleves det som fragmentert og til tider som vel detaljert. Den tette koblingen mellom politikere og administrasjon i gruppene kan også føles problematisk:

*”Det blir som å tekkes noen, jeg liker ikke helt den formen.”*

Det er lett å få forståelse og sympati for de ansatte og deres situasjon i en slik sammenheng, noe som kan oppleves som et dilemma når man i neste omgang blir tvunget til å tenke helhet. Mulighetene til å gjøre noe med forhold som avdekkes er i liten grad til stede, og man kan oppleve å komme ”i klem” mellom kryssende lojaliteter:

*”En skal ikke vite for mye, det skal ikke bli for detaljert, da blir en satt i en håpløs situasjon som politiker.”*

*”Kontakten mellom politikk og administrasjon er der, den menneskelige faktor, men hva med gjennomslagskraften?”*

Det stilles også spørsmål ved oppfølgingen av dialogmøtene. Man gjør et ”dypdykk” ned i et område, men den politiske samordningen og prioriteringer i etterkant blir vanskelig:

*”Ingen vil skjære ned når de ser hva det går ut over. Dermed blir det opp til administrasjonen til slutt.”*

*”Endte opp med ostehøvelkutting.”*

Etter andre runde med dialogmøter, oppleves det som repeterende og oppslutningen er sviktende. Det etterlyses en fornyelse av form og innhold om dette skal fungere i framtiden.

Drift og forvaltningsstyret har også vært på besøk ved skoler og eldreinstitusjoner, uten at dette har vært formalisert som offisielle besøksrunder, slik enkelte andre kommuner med flat struktur praktiserer. Besøkene ute beskrives som svært givende.

I spørreskjemaet er det også stilt spørsmål om andre sider ved politikernes kunnskapsgrunnlag: Gir saksframlegg et godt beslutningsgrunnlag? Er det vanskelig å se de økonomiske og samlede konsekvensene av de vedtak som gjøres?

**Tabell 3.2: Vurdering av beslutningsgrunnlag og konsekvenser av vedtak. Gjennomsnittsverdier der 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig.<sup>4</sup>**

<i>Hvor enig er du i følgende påstander?</i>	Kommune- styret	Formann- skapet	Drift og forvaltning	Plan og utvikling
Saksframleggene gir et godt beslutningsgrunnlag	2.2	2.1	2.3	1.7
Det er vanskelig å se de økonomiske konsekvensene av de vedtak som gjøres	3.0	3.9	3.1	2.7
Det er vanskelig å se de samlede konsekvensene av de vedtak som gjøres	2.7	3.4	2.7	2.5

Tabellen viser en interessant tendens: Medlemmene av Plan og utviklingsstyret er i størst grad fornøyd med beslutningsgrunnlaget, samtidig som de gir uttrykk for visse

<sup>4</sup> Se i vedlegg der frekvensfordelingene for alternativet ”helt enig” er oppgitt under spm.4.

vanskeligheter med å se de økonomiske og samlede konsekvenser. Drift og forvaltningsstyret er i mindre grad fornøyd med beslutningsgrunnlaget, men har samtidig noe mindre problemer med å se de økonomiske og samlede konsekvenser av vedtak som gjøres.

Mye av forskjellene i vurderingen av beslutningsgrunnlaget kan sannsynligvis føres tilbake til at man ennå ikke har fått på plass et system for balansert målstyring. Dette systemet forventes å gi et mer helhetlig beslutningsgrunnlag for Drift og forvaltning. Når det gjelder å se de økonomiske og helhetlige konsekvenser av vedtak kan forskjellene mellom utvalgene her kanskje føres tilbake til ulikheter i sakstype, der sakene i Plan og utvikling til dels kan tenkes å ha en mer fragmentert karakter, til dels mer langsiktige virkninger som er vanskelig å overskue.

Formannskapsmedlemmene opplever i minst grad problemer med konsekvensvurderinger, noe som kan tyde på at en her gjerne har en kombinasjon av grundig saksforberedelse og erfarne/sentrale politikere. Antagelsen styrkes av det tidligere refererte funnet om at det blant formannskapsmedlemmene er en høy andel som finner det politiske arbeidet svært meningsfullt.

I tillegg til at flertallet mener å mangle spesialkunnskapen knyttet til innholdet i tjenestetilbudet (tabell 2.1), uttrykkes det også bekymring for *det generelle kunnskapsgrunnlaget*: Innsikten i kommunen som organisasjon og i prinsipielle spørsmål rundt hva det vil si å være politiker. Særlig uttrykkes det bekymring for de nye som kommer inn og ikke har noen erfaring å trekke på, men også ”garvede politikere” synes det er vanskeligere å orientere seg i dag:

*”Det er mer forvirrende, usikkerhet om hvordan det er organisert. Selv jeg som en garvet politiker synes det. Kan trekke på det jeg kan fra før, men overskuer ikke alt.”*

*”Selv om en er godt kjent i sin egen kommune, kjenner en ikke den kommunale strukturen. God kunnskap om den er et helt stykke arbeid å sette seg inn i, det er ikke bare å informere, det må læres. Man må ha kunnskaper om hvordan ting gjøres.”*

Noen uttrykker savn av en grundigere folkevalgtopplæring. Opplæringen gitt gjennom KS blir nevnt av flere, denne ga ikke bare en grundig innføring i det politiske og administrative systemet, men også aktuelle tema knyttet til politikerrollen ble tatt opp:

*”Det tar veldig lang tid for en fersk politiker å få den kunnskapen som gjør at en fungerer. Folkevalgtopplæringen er erstattet av en ren faktagjennomgang.”*

*”KS sin politikerkole er også blitt borte. Vi hadde kveldskurs, for eksempel om etikk i politikerrollen. Tror dette er et helt bevisst valg fordi en ønsker at politikerne bare skal fungere på et overordnet nivå.”*

Noe av denne forvirringen og mangelen på generell innsikt i kommunens organisering kan nok tilskrives at man er inne i en reformperiode der man ikke ennå ”har gått seg til” og der endringene har skjedd raskt. Men det er grunn til å advare mot en framtidig politikerrolle tømt for både generell og spesiell innsikt og kunnskap.

### **3.4. Forholdet mellom politikk og administrasjon**

I det tradisjonelle kommunale styringssystemet var politikk og administrasjon sterkt innvevd i hverandre. Lokalpolitikernes oppgave var i første rekke å representere lekmannskjønnene, og dermed balansere administrasjonens makt i iverksettingen av politikken (Bukve og Offerdal 2002:15). Lokalpolitikernes rolle var slik sett mer overvåkende og reagerende, noe som står i klar kontrast til dagens forventninger om en mer strategisk kalkulerende rolle. Kommuneloven av 1992 legger opp til et klarere skille mellom politikk og administrasjon. Etablering av generelle utvalg til erstatning for sektorutvalgene kan ses som forsøk på å tydeliggjøre de politiske elementene i styringssystemet. Samtidig har en i løpet av de siste årene kunnet observere en økende tendens til delegering av ansvar og myndighet fra det politiske nivået til rådmannen (Hovik og Stigen 2004).

I oppdraget fra Molde kommune er det lagt vekt på å få belyst grenseoppgangene mellom politikk og administrasjon, med spesiell vekt på hvorvidt graden av delegasjon



av ansvar og oppgaver oppleves som tjenlig. I spørreskjemaet er det spesielt to spørsmål som berører dette temaet:

**Tabell 3.3: Vurdering av grad av delegasjon og forholdet mellom politikk og administrasjon. Gjennomsnittsverdier der 1 = Helt enig og 5 = Helt uenig.<sup>5</sup>**

<i>Hvor enig er du i følgende påstander?</i>	Kommune styret	Formannskapet	Drift og forvaltning	Plan og utvikling
For mange saker blir delegert til administrasjonen	2.6	3.0	2.3	2.9
Det meste er avgjort i administrasjonen før politikerne får sakene til vurdering	2.7	3.6	2.6	2.9

Vi ser at medlemmene av Formannskapet er mest positive til dagens delegasjonspraksis, mens de som sitter i Drift og forvaltning jevnt over mener at for mange saker er delegert til administrasjonen. Det samme mønsteret kommer også fram i svarene på spørsmålet om en opplever at det meste er avgjort i administrasjonen på forhånd.

Det er variasjon blant representantene innen de politiske partiene i svarene på disse spørsmålene, men hovedmønsteret blant kommunestyrerepresentantene er at et flertall i alle partier – med unntak av Høyre og SV – er helt eller delvis enig i at for mange saker er delegert til administrasjonen.

Under de åpne spørsmålene finner vi eksempler på svært ulike vurderinger av delegasjonspraksisen i kommunen. Noen representanter ser graden av delegasjon som et forhold som bidrar til å gjøre det politiske arbeidet vanskelig (spm. 7 c):

*”For stor delegasjon til administrasjonen og liten innsikt etter hvert i tjenesteproduksjonen på grunn av siste omorganisering.”*

<sup>5</sup> Se vedlegg der frekvensfordelingene for alternativet ”helt enig” er oppgitt under spm 4.

Andre ser positive effekter av større grad av delegasjon: (spm. 9a):

*”Bestrebelsen på maksimal delegering til administrasjonen gir fokus på strategi og prinsipper i politisk organisering.”*

Også i intervjumaterialet finner vi uttrykk for begge syn:

*”Det er et godt og formålstjenlig system (...) Tror ikke en får en kompetent administrasjon uten at en kjører en stor grad av delegasjon. Så får den politiske rollen være mer opptatt av å formulere planer.”*

*”Det er ikke noe problem å ta tak i en sak i etterhånd om du mener den er feil behandlet. Ser ikke de store forskjellene om saker hadde vært oppe til politisk behandling...”*

Andre føler seg mindre bekvem med dagenes delegasjonspraksis:

*”Vet egentlig lite om hvor mye vi har delegert og hva det innebærer. Får papirer og ser hvilke saker som har passert. Føler ikke at det er greit.”*

Det synes å eksistere svært ulike oppfatninger av forholdet mellom mål og midler når det gjelder kommunens delegasjonspraksis. For noen er maksimal delegasjon en forutsetning for å kunne håndtere de store linjene i politikken, mens andre opplever at den utstrakte delegasjonen svekker informasjonstilgangen i betydelig grad. Det finnes eksempler på begge disse synene innen samtlige politiske partier.

Innformasjon er et viktig maktgrunnlag, og med sviktende tilgang på informasjon oppleves det også som et tap av makt:

*”Vi var helt åpenbart bedre informert, vi hadde mer innflytelse, kall det gjerne makt. Politikermakten har krympet betydelig.”*

*”Vi har gitt fra oss så mye makt, styring til administrasjonen. Dette føler jeg vi stadig blir møtt i døra med.”*

Politikk og administrasjon blir ofte satt opp mot hverandre på den måten at mer makt til administrasjonen betyr mindre makt til politikerne. En alternativ måte å se dette forholdet på er som gjensidig avhengige parter med et felles mål om en velfungerende kommune:

*”Også administrasjonen savner de godt informerte politikerne, noen å diskutere med.”*

Avstanden til administrasjonen oppleves av noen å ha blitt større i den nye strukturen, mens andre har god tilgang:

*”Jeg kan ta kontakt med hvem jeg vil, snakke uformelt i kantina.”*

Den tette, jevne kontakten mellom politikere og administrasjon innen en sektor er i mindre grad til stede i dag. Det blir et toppsjikt av politikere som har en tett kobling opp mot administrasjonen. Treffpunktet mellom politikk og administrasjon er i stor grad på kommunalsjefsnivå, noe som blir beskrevet som et ”smalt treffpunkt.” Noen tolker denne utviklingen i retning av et ”elitestyre”:

*”I dag befestes den politiske og administrative elite sin makt over retning og utvikling i kommunen.”*

Det er igjen viktig å påpeke at utkikkspunktet er politikernes eget ståsted. Data fra den administrative og operative siden av kommunen kunne bidratt til å utdype og nyansere forholdet mellom politikk og administrasjon ytterligere.

### **3.5. Avslutning**

Spørsmålet stilt innledningsvis i dette kapittelet om modellen sikrer en god nok informasjonstilgang og et godt nok beslutningsgrunnlag, kan ikke besvares på en entydig måte, dels fordi politikerne selv har ulike oppfatninger om dette og dels fordi alle elementer ennå ikke er på plass i modellen. Samtidig som man har fjernet seg fra den gamle detaljorienterte politikerrollen, har man ennå ikke ”fylt opp” den nye rollen med innhold. Målformuleringsprosessen og dialogmøtene ser ikke helt ut til å ha funnet

sin form, samtidig som det etterlyses et system for balansert målstyring. Utstrakt delegasjon oppleves av mange som at administrasjonen har fått mer makt og myndighet på bekostning av politikerne. Alternativt kan det oppfattes som et A- og B-lag i politikken, der A-laget i stor grad spiller sammen med det administrative toppsjiktet.

## Kap. 4

### Økonomisk styring og effektivitet

#### 4.1. Innledning

En vesentlig hensikt bak mange kommuners omorganiseringer til en flatere struktur har vært å oppnå større grad av effektivitet. Dette gjelder også omorganiseringen av Molde kommune. Reformen innebar økt grad av rammebudsjettering. Kommunestyret vedtar økonomiske rammer for de enkelte avdelingene. Tanken er at politikerne skal styre ved å sette mål for virksomheten. Ideelt sett er det opp til avdelingene å finne den beste og mest effektive måten å oppnå målene på. I etterkant vurderer politikerne om resultatene er i tråd med målene. Dette er såkalt mål- og resultatstyring.

Angivelig skal dette gi bedre kostnadseffektivitet. Større beslutningsansvar flyttes nærmere tjenesteyterne, som har bedre forutsetninger for og får insentiver til å utvikle tjenesteproduksjonen mer effektivt. I dette ligger det også en delegering av administrativt ansvar nedover i organisasjon. Totalt sett skal dette gi muligheter for mer ressurser til produksjon, mindre til administrasjon.

Måling av effektivitet i kommunal virksomhet er vanskelig. En enkel måte å måle produktivitet på er ressursinnsats pr. produsert enhet av en gitt kvalitet. Dette kan gå som kriterium i en bedrift som produserer fysiske varer. Men det er langt mer problematisk i offentlig tjenesteyting. Det er innlysende at lærerinnsats pr. elev eller pleieinnsats pr. bruker i pleieomsorgen vil kunne virke inn på kvaliteten på tjenesten. I tillegg er kvalitet vesentlig vanskeligere å standardisere og måle i denne type virksomhet enn i produksjon av fysiske varer. Ja, bare det å bruke teknikker for å måle og styre ressursinnsatsen i offentlig tjenesteyting kan oppleves som kvalitetsforringende. Vi viser her til reaksjoner mot stoppeklokkeregimet i deler av den norske eldreomsorg som har vært debattert den siste tiden.

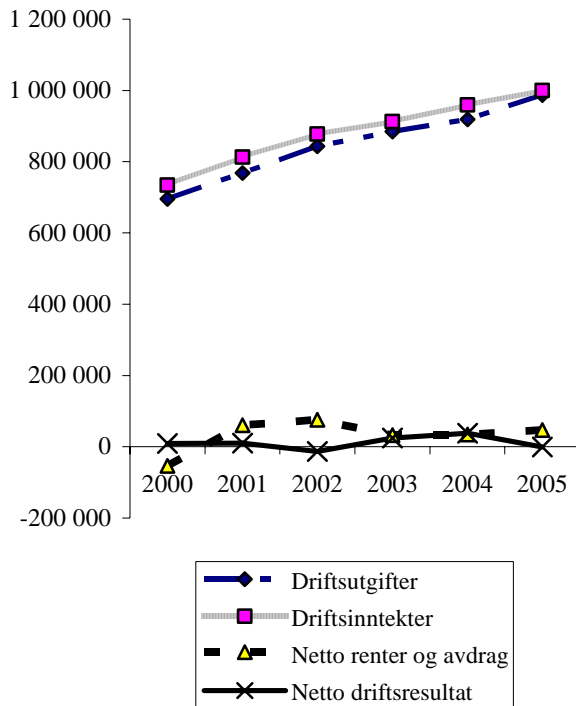
Et ikke uvanlig grep for å få opp den samlede effektiviteten er å slanke administrasjonen for å frigjøre ressursen til tjenesteyting. Mindre til administrasjon – mer til produksjon, er slagordet. Dette er heller ikke uproblematisk. Effektiv tjenesteyting vil ofte være avhengig av god planlegging og samordning – altså administrasjon. I tillegg kommer de særskilte administrative behovene kommunene har som demokratiske organisasjoner, altså behov for å ha en administrasjon som kan gi politikere et godt beslutningsgrunnlag.

Vi har hatt et siktemål om å diskutere økonomistyring og effektivitet gjennom noen betraktninger over utviklingen i noen økonomiske nøkkeltall og i utviklingen av noen produktivitets- og kvalitetsindikatorer på enkelte tjenesteområder som vi hentet fra KOSTRA. KOSTRAs produktivitets- og kvalitetstall har imidlertid vist seg svært problematiske å bruke. Innenfor de ressursmessige rammene av dette evalueringsprosjektet har det ikke vært mulig å hente inn data som ville gjort oss i stand til å drøfte disse tallene på en skikkelig måte. Frambringelse av slike data ville blant annet forutsatt at vi hadde gått inn med undersøkelser av de respektive tjenesteområder. Sannsynligvis måtte vi også gått nærmere inn på utviklingen av og status for de føringsmessige praksiser i KOSTRA. Dette ligger både utenfor mandatet og de ressursmessige muligheter vi har hatt.

#### **4.2. Økonomisk utvikling og generell økonomistyring**

En definisjon på god økonomistyring er en organisasjons evne og vilje til å regulere utgiftene i henhold til det er inntektsmessig grunnlag for og på en måte som gir hensiktsmessig økonomisk handlefrihet. I tråd med dette vil graden av økonomistyring måles med resultatet.

**Figur 4.1 Utgifter og inntekter i Molde kommune 2000 – 2005. Løpende 1000 kr.** <sup>6</sup>



Det kanskje viktigste resultatbegrepet innen kommuneøkonomi er netto driftsresultat. Det forteller hva en kommune har igjen av sine løpende driftsinntekter når de løpende utgiftene er betalt: driftsutgifter og netto renter og avdrag. Et negativt netto driftsresultat betyr at en kommune tærer på kapital for å få hjulene til å gå rundt. I en slik situasjon vil en kommune mangle økonomisk handlefrihet.

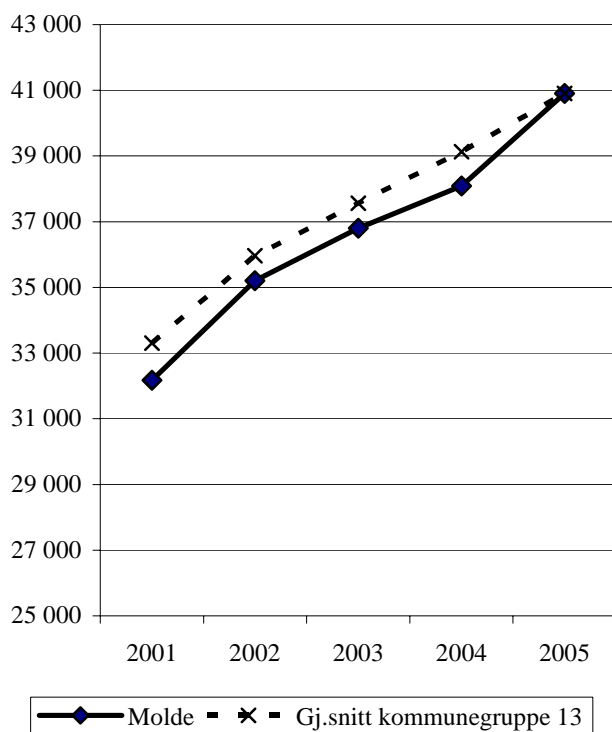
Den løpende økonomiske balansen i Molde kommune er meget svak og har vært det i hele perioden som

er presentert i figur 1. Selv om det var en viss bedring i netto driftsresultat i 2004, falt det igjen i 2005 og var da så vidt negativt. Den svake utviklingen fra 2004 til 2005 skyldes både en økning i netto renter og avdrag, og – framfor alt – en for sterk økning i driftsutgiftene sammenlignet med inntektsutviklingen. Den svake balansen er desto mer betenkelig alt etter som refundert merverdi på relativt omfattende investeringer i 2005, smører driftsinntektene. <sup>7</sup>

<sup>6</sup> Kilde: 2001 – 2002: SSB KOSTRA. 2000: Årsmelding for Molde kommune 2000. Mhp avskrivninger, som kommunen begynte å føre i driftsregnskapet i 2000, er årstallene sammenlignbare. Avskrivningene er ført som motpost ved utregning av netto driftsresultat.

<sup>7</sup> Molde kommune. Årsmelding 2005:18

**Figur 4.2 Brutto driftsutgifter i kr. pr. innbygger i Molde kommune og gjennomsnitt for kommunegruppe 13 i KOSTRA.<sup>8</sup>**



Den sterke veksten i driftsutgiftene i kommunen i 2005, framkommer også om vi sammenligner brutto driftsutgifter med andre kommuner som ligner på Molde (kommunegruppe 13, se fotnote til figur 4.2). I hele perioden har disse utgiftene målt pr. innbygger ligget under i Molde kommune sammenlignet med andre kommuner i gruppen, men i 2005 er forskjellene i driftsutgifter pr. innbygger så godt som helt utjevnet. Veksten i driftsutgiftene etter reformen fra 2003 til 2005 – og spesielt i 2005 – har vært sterkere i Molde enn i gruppen som helhet.<sup>9</sup> Mens

veksten i Molde kommune fra 2003 var på hele 11,1 prosent var den i gjennomsnitt for kommunegruppe 13 på 8,9 prosent, en forskjell på drøyt to prosentpoeng. Andre mål for utviklingen av driftsnivået i Molde kommune – korrigerede brutto driftsutgifter, netto driftsutgifter og ditto tall fra konsernregnskapene,<sup>10</sup> bekrefter dette bildet. Molde kommune har hatt en sterkere vekst i sine driftsutgifter enn sammenlignbare kommuner. Disse tallene tyder isolert sett verken på effektivisering eller god økonomistyring. I en totalvurdering må en imidlertid også ta med andre faktorer. Eksempelvis kan den relativt store økningen i driftsutgifter i 2005 skyldes at kommunen i større grad enn andre kommuner har igangsatt store nye tiltak eller har hevet standarden på eksisterende virksomhet, mens kommunen i og for seg driver effektivt. Dette har vi ikke data til å kontrollere for. Årsmeldingen for 2005 er påtakelig mangelfull når det gjelder en

<sup>8</sup> Kilde: SSB KOSTRA. Kommunegruppe 13 er en kommuneinndeling i KOSTRA som omfatter 39 større kommuner i Norge, med unntak av de aller største – Oslo, Bergen Trondheim og Stavanger. I Møre og Romsdal er også Ålesund med.

<sup>9</sup> Reduksjonen i korrigerede brutto driftsutgifter i 2004 skyldes trolig i stor grad innføringen av refusjon for merverdi dette året.

<sup>10</sup> Konserntallene inkluderer ved siden av kommunekassen, kommunale foretak og lignende, som for eksempel Molde kommunes andel av Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (RIR).



samlet, gjennomgående drøfting av driftsutgiftenes utvikling. Det samme gjelder budsjett og økonomiplanen 2006 – 2009.

Foreløpige tall for 2006 viser at Molde kommune dette året har en lavere vekst i brutto driftsutgifter enn for kommunene generelt. Molde kommune har en vekst fra 2005 til 2006 på 4,3 prosent, mens kommunene totalt har 7,3 prosent.<sup>11</sup>

Mens Molde kommune i 2005 hadde et netto driftsresultat på 0 prosent av brutto driftsinntekter, hadde kommunegruppe 13 i gjennomsnitt et netto driftsresultat på 3,7 prosent av samme, altså en betydelig bedre balanse.

Foreløpige regnskapstall for 2006 tyder på at kommunen har bedret den økonomiske balansen dette året med et netto driftsresultat tilsvarende 1,7 prosent av brutto driftsinntekter. Dette må imidlertid sees i lys av at 2006 var et meget godt økonomisk år for landets kommuner, vesentlig grunnet sterk skatteinntektsvekst. Netto driftsresultat for Molde i 2006 er imidlertid betydelig lavere enn det foreløpige anslaget for landets kommuner totalt (om lag 5,3 prosent av brutto driftsinntekter) og lavere enn det anbefalte nivået på om lag 3 prosent.<sup>12</sup>

Det foreløpige netto driftsresultatet til Molde kommune i det generelt gode året 2006 er, målt i prosent av brutto driftsinntekter, er under halvparten av gjennomsnittet for kommunegruppe 13 i det økonomisk trangere 2005.

At Molde kommune i 2006, trass i svakere utgiftsvekst enn kommunene generelt, likevel har en klart svakere balanse skyldes til dels en svakere inntektsutvikling enn gjennomsnittet for kommunene. Mens foreløpige beregninger viser en vekst i kommunenes brutto driftsinntekter på 8,9 prosent, er tilsvarende tall for Molde kommune bare 6,5 prosent.

---

<sup>11</sup> Tall fra Molde kommune. Kommunal og regionaldepartementet. Pressemelding nr. 12 2007, 27.02. 2007, KS på <http://www.ks.no/upload/92883/Regnskap2006.pdf>, 09.03.2007. Notat – Om regnskapsundersøkelse 2006. De nasjonale tallene baserer seg på oppgaver fra 221 kommuner. Oslo er ikke med i disse kommunetallene. Disse beregningene inkluderer ikke avskrivninger.

<sup>12</sup> op.cit

I ulike sammenhenger framhever representanter fra kommunen at dens frie inntekter (skatt og rammetilskudd) er lave – målt pr. innbygger. Det er selvsagt også i denne sammenhengen på sin plass å påpeke at kommunen politisk har valgt å redusere den komponenten den selv direkte har innflytelse på her: eiendomskatten, muligens i en tro på at omorganisering og effektivisering kan redde økonomien. De overordnede tallene som er presentert ovenfor tyder isolert sett ikke på at kommunen i så fall har lykkes tilfredsstillende hittil.

Budsjettstyring og – disiplin forbindes ofte med økonomistyring. Dette er imidlertid ikke identiske begreper, men budsjettdisiplin kan være en forutsetning for god økonomistyring. Fra enkelt kilder i kommunen blir det påpekt at budsjettdisiplinen har blitt sterkere etter MiO. Foreløpige regnskapstall fra 2007 viser at netto driftsutgifter bare oversteg justert budsjett med 0,1 prosent. Vi har imidlertid for få data til å konkludere med at budsjettdisiplinen har blitt bedre etter MiO.

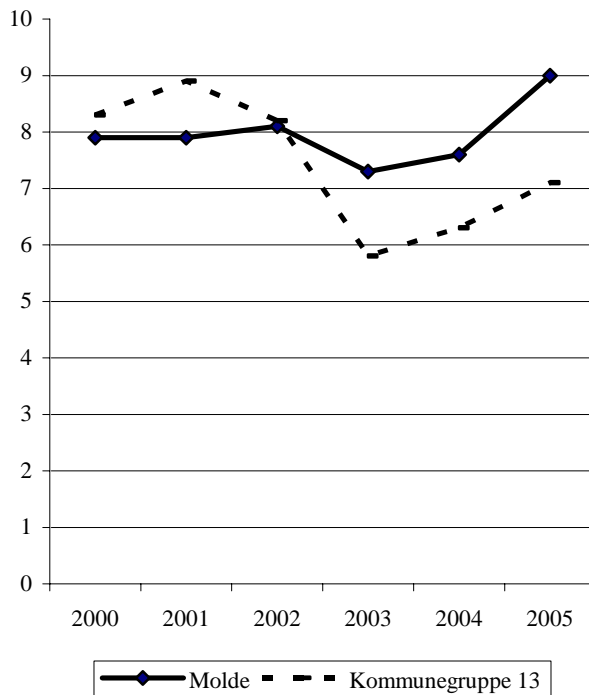
### **4.3. Administrasjon og effektivitet**

Mye av ordskiftet rundt effektivisering i offentlig sektor bygger på at en ser på administrasjonskostnader kun som en utgift. Som antydnet ovenfor er vi skeptisk til en slik ensidig tilnærming til administrasjon. Vi vil likevel drøfte hvorvidt omorganiseringen i Molde kommune har ført til mindre ressurser til administrasjon.

Kommunen bruker selv netto driftsutgifter pr innbygger til administrasjon, styring og fellesutgifter (KOSTRA-tall) sammenlignet med andre kommuner, blant annet kommunegruppe 13, som måltall for administrasjonskostnadene. Det synes å være heftet stor metodisk usikkerhet til disse tallene, og etter vår vurdering er de ikke helt treffende for å karakterisere utgiftene til administrasjon. Bl.a. er årets premieavvik og interne serviceenheter med, utgifter som i betydelig grad vil være noe annet enn det en forbinder med administrasjonsutgifter.

Vi har her valgt å bruke utvikling av lønnsutgiftene til administrasjon og styring som indikator for utviklingen i kostnader til administrasjon.

**Figur 4.3 Lønnsutgifter til administrasjon og styring, eks funksjon 190 fellesutgifter, i prosent av totale lønnsutgifter. Molde kommune og gjennomsnitt i kommunegruppe 13**



I følge figur 4.3, har Molde kommune etter 2000 hatt en utvikling fra en situasjon der administrasjonen og styringens andel av totale lønnsutgifter har ligget under gjennomsnittet for sammenlignbare kommuner til i 2005 å ligge betydelig over dette gjennomsnittet. Molde kommune har i årene etter omorganiseringen ligget over, med ikke minst en betydelig vekst i administrasjonens andel av totale lønnsutgifter i 2005.

Ut fra disse tallene kan en altså ikke slutte at en større del av personressursene er gått til

produktiv tjenesteyting som følge av reformen. En større andel av lønnsutgiftene brukes til administrative oppgaver sammenlignet med like før reformen, med det forbehold at det ikke er avgjørende føringsmessige endringer som gjør det problematisk å sammenligne fra år til år. Årsaken til dette kan være andre forhold enn MiO.

Figuren må tolkes med varsomhet. Endringer i registreringspraksis i KOSTRA kan ha virket inn på tallene. Vi har heller ikke sikre på om alle kommuner i praksis følger de samme rutine. Når vi likevel velger å presentere figuren, skyldes det at andre tall fra kommunen viser samme generelle, men svakere, tendens.

Bemanningen i rådmannens stab og avdelinger økte fra 2004 til 2005 fra 77,7 til 85,9 årsverk (tilsvarende 11 prosent). Men det gikk ned igjen i 2006 til 83,2 årsverk. I prosent av totalt antall årsverk i kommunen steg andelen til rådmannens stabsavdelinger fra 5,7 prosent i 2004 til 6,2 prosent i 2005, men ned til 6,0 prosent i 2006.<sup>13</sup> Disse

<sup>13</sup> Inkluderer vi Servicetorget var den andelmessige økningen fra 6,5 prosent i 2004 til 6,9 prosent i 2006.

tallene måler ikke akkurat det samme som figur 4.3. Figuren tar for seg *lønn* til administrative oppgaver i alle avdelinger, og i alle fall til dels og med en viss nøyaktighet fanger den også opp administrativt arbeid av personer som har ”produktive” gjøremål i tillegg. Men de to datasettene viser altså samme tendens.

Det synes imidlertid ikke som om det er blitt delegert administrativt ansvar nedover i kommuneorganisasjonen i noe videre omfang, slik utflating av en organisasjonsstruktur egentlig forutsetter. Fra Personal og organisasjonsavdelingen får vi opplyst at ingen stillinger er flyttet fra sentraladministrasjonen til avdelingene. Derimot finner en eksempler på det motsatte – altså sentralisering. Både pleie- og omsorg og skoleetaten hadde før omorganiseringen egne økonomikonsulenter og personalkonsulenter. Disse funksjonene har rådmannen, i tråd med fullmakter kommunestyret har gitt ham, valgt å sentralisere til egen stab. En rektor ved en skole i Molde sier at dette har gått på bekostning av kvaliteten på de økonomiske støttefunksjonene. Personene som håndterer dette i rådmannens stab mangler den innsikt i de spesielle forholdene ved skolen som tidligere økonomikonsulent ved skolekontoret hadde.<sup>14</sup> For skolen har overføringen av personalfunksjonen hatt mindre betydning, fordi det er samme medarbeider som har denne funksjonen hos rådmannen som i det tidligere skolekontoret. Vedkommende har derfor *personlige forutsetninger*, gjennom *tidligere* opparbeidet sektorkunnskap, for nettopp å håndtere skolesaker på en god måte.<sup>15</sup> Det prinsipielle poenget synes imidlertid å være det samme: Det nye systemet sikrer ikke – slik det gamle gjorde – et hopehav mellom faglig kunnskap i viktige administrative støttefunksjoner (som økonomi) og innsikt i de spesielle forholdene ved sektorene. Dette gjelder ikke over alt. Til oss framhever sosialsjefen den positive betydningen av at hans avdeling sitter med en egen økonomifaglig person.

Utflatingen som følge av MiO er svak, men det er vedtatt å gå betydelig lengre fra inneværende år av. Det er imidlertid mye ved moderne organisasjonsmodeller for kommunene, flat struktur, bestiller/utfører-modell, mål- og resultatstyring, som peker

---

<sup>14</sup> Dette stemmer overens med synspunkter til en annen rektor. Den andre rektoren er også en sentral politiker, og synspunktene kom fram i vår intervjurunde med kommunens politikere.

<sup>15</sup> Denne rektoren uttrykker for øvrig sterk missnøye med hvordan MiO-proessen er drevet. Det har ikke vært noen systematisk erfaringshenting og –bearbeiding underveis i kommuneorganisasjonen. Adekvate justeringer under veis er derfor blitt vanskelig, om ikke umulig. Vedkommende har inntrykk av at prosessen er blitt styrt etter en på forhånd bestemt modell. Det har også vært et sterkt press om å vise lojalitet mot reformen. Rektoren gir også uttrykk for at politikerne nå mangler innsikt i den kommunale driften og at reformen har styrket rådmannens posisjon.

henimot større administrative kostnader, snarere enn reduksjon. En delegering av administrativt ansvar nedover i kommuneorganisasjonen kan lett føre til mindre profesjonalitet i disse gjøremålene og at ”fagfolk” blir sittende med administrativt arbeid. Bestiller/utfører modellen og mål- og resultatstyring representerer – om det skal fungere – en rekke kostnadskrevende arbeidsoppgaver av administrativt art. Det må eksempelvis antas at Molde kommune selv har erfart at det pågående arbeidet med utvikling av et balansert målstyringssystem er ressurskrevende. Etterpå skal det brukes ikke ubetydelige ressurser på drift og videreutvikling, både sentralt og desentralt i organisasjonen. Og, som vi har berørt andre steder i rapporten, er det slett ikke sikkert det gir en kvalitativ gevinst for de politiske beslutningstakerne i samsvar med utgiftene.

Lønnsutgiftene til administrasjon utgjør ca. åtte prosent av totale lønnsutgifter (jf. figur 4.3), netto driftutgifter til administrasjon (eks. funksjonene 170, 180 og 190)<sup>16</sup> omtrent det samme. Om vi skal være litt omtrentlige her, kan vi si at administrasjonsutgiftene i Molde kommune ligger på om lag 10 prosent av de samlede driftsutgiftene i kommunen. Det er enkel matematikk at det er klare grenser for hvor mye en kan bedre balansen i kommunens økonomi bare med å redusere og rasjonalisere administrasjonen. De øvrige 90 prosentene betyr selvsagt betydelig mer. Og da er en med en gang inne på langt mer kontroversielle saker: Effektivitet, kvalitet og nivå på den direkte tjenesteytingen til kommunens innbyggere.

#### **4.4. Effektivitet i tjenesteytingen**

Som nevnt innledningsvis er det svært vanskelig å måle effektivitet i kommunal tjenesteyting. ”Stykkprisen”, kostnadene pr. bruker, vil intimt være knyttet til kvaliteten på tjenesten. Vi har gjort analyser på produktivitetsindikatorer og kvalitetsindikatorer i KOSTRA for sentrale tjenesteområder. Analysene ble gjort for Molde kommune og gjennomsnittet i kommunegruppe 13. Vi gjorde tidsserier (2000 til 2005) og sammenlignet utviklingen i Molde kommune med kommunegruppen. Spesielt var vi selvsagt interessert i utviklingen etter MiO ble igangsatt.

---

<sup>16</sup> Funksjon 170 er årets premieavvik, funksjon 180 diverse fellutgifter og funksjon 190 interne serviceenheter

Særlig på tidsseriene ble det avdekket utslag som vi innenfor rammen av dette prosjektet ikke har vært i stand til å forklare. Vi har begrunnet misstanke om at isolerte KOSTRA-tall lett vil fungere desinformerende. For å illustrere dette: En avdeling hadde i følge KOSTRA en sterkt svekket produktivitet uten at dette heller kunne forklares med utviklingen i kvalitetsindikatorer. Det var først når vi gikk bak KOSTRA-tallene, brukte andre kilder og fikk andre data at tallene ga mening. Konklusjonen i dette tilfellet var produktivitetsindikatoren i KOSTRA i seg selv ikke måler effektivitet på en måte som er å stole på.<sup>17</sup> Innenfor dette prosjektet har det ikke vært mulig å gjøre tilsvarende sjekker på de andre avdelingene vi plukket ut, langt mindre for kommunene i kontrollgruppen (kommunegruppe 13).

For å unngå missforståelser har vi derfor valgt å ikke presentere de avdelingsvise produktivitetsanalysene som er gjort. Vi vil kun strekke oss til følgende: I den grad en er villig til å stole på disse indikatorene isolert, og her er vi nå meget varsomme, tyder de på at det ikke har vært noen effektivisering innen disse områdene etter MiO.

Problemene med KOSTRA i dette tilfellet viser nok også hvor vanskelig det er å måle effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteyting ved enkle indikatorer.

#### **4.5. Konkluderende merknader**

En vesentlig ambisjon bak MiO var økonomisk gevinst, altså en mer effektiv kommuneorganisasjon. I vår spørreskjemaundersøkelse spurte vi kommunepolitikerne hvordan de opplever dagens politiske og administrative organisering fungerer i forhold til ulike hensyn. Svarene viser at hensynet til ressursutnytting er det hensynet som vurderes aller lavest ivaretatt, mens hensynet til økonomistyring havner sånn midt på treet.

---

<sup>17</sup> Et generelt problem ved KOSTRAs produktivitetsindikator er bruken av korrigerte brutto driftsutgifter pr. bruker. Korrigerte brutto driftsutgifter omfatterer kostnadene ved kommunens egenproduksjon av tjenester, mens brutto driftsutgifter omfatter alle driftsutgifter til en tjeneste. Generelt betyr dette at hvis kommunen kjøper tjenester av andre, statlige organisasjoner, private eller kommunale foretak (også egne foretak), vil disse utgiftene ikke bli registrert som korrigerte brutto driftsutgifter, men vil telle med i brutto driftsutgifter. En privatisering eller en utskilling av tjenesteproduksjon i egne foretak vil i seg selv redusere enhetskostnadene målt med korrigerte driftsutgifter, om ikke nevneren er korrigert for dette. Slik utskilling av tjenesteproduksjon varierer mye fra kommune til kommune.

De tallene som er presentert i dette kapitlet underbygger skepsisen blant en del kommunepolitikere når det gjelder den økonomiske gevinsten av omorganiseringen. Den driftsmessige balansen i økonomien er svak, den økonomiske handlefriheten er liten, driftsutgiftene har vokst betydelig og kostnadene til administrasjon synes å ha økt. Med metodiske forbehold: Våre data tyder ikke på at ambisjonen om økonomisk gevinst er oppnådd.

Vi har i liten grad data som sier oss noe om årsakene til denne utviklingen. Det kan her være flere forklaringer. Generelt kan vi si at det vanskelig kunne forventes påviselig økonomisk gevinst etter kort tid. Eventuell økonomisk gevinst ved omstilling vil i de fleste tilfeller først komme etter en viss tid. Omstilling vil vanligvis føre til økte kostnader de første årene. (Normand 2007). Politikere og ansatte skal lære hvordan den nye organisasjonen fungerer og tilpasse seg nye roller samtidig som de skal drive effektiv og god administrasjon, ledelse og tjenesteproduksjon. Raske og omfattende endringer kan også føre til økt konfliktnivå. Enkelte har derfor anbefalt en strategi basert på mer stegvise endringer. (Olsen og Brunsson 1990).

Den økonomiske utviklingen skyldes selvsagt også forhold som ligger utenom MiO. At kommunen har valgt å redusere eiendomskatten er ett av dem.

Kommunens økonomi bedret seg i 2006. Veksten i driftsutgifter er klart svakere enn det foreløpige tall for kommunene samlet tyder på. Men kommunens økonomiske handlefrihet, målt med netto driftsresultat, er svakere enn den burde vært også i 2006 og klart svakere enn prognosene for landsgjennomsnittet. Det er for tidlig å si om 2006 representerer et økonomisk vendepunkt for kommunen.

Årsmeldingene for Molde kommune presenterer en rekke sentrale tall for kommunens virksomhet. Vi har imidlertid ovenfor kritisert årsmeldingene for ikke å gi en drøfting og forklaring på utviklingen av sentrale økonomiske størrelser. Denne kritikken er også aktuell for meldingens bruk av produktivitets-/kvalitetstall fra KOSTRA. Selv har vi altså vegret oss mot å bruke disse i denne analysen. Gjennomgående presenterer årsmeldingene KOSTRA-tallene i sammenligning med andre kommuner med få eller ingen kommentarer. Historiske utviklingstall vises ikke. Disse forholdene må antas å svekke informasjonsverdien av årsmeldingen for politikerne og kommunens innbyggere. For

politikere uten sektorkunnskap antas det at det er vanskelig, i flommen av tall, å få tak i de sammenhenger som vil være sentrale for å fatte vedtak.



## Kap 5

### Samlet vurdering av politisk og administrativ organisering

#### 5.1. Innledning

Gjennomgangen i kapittel 2 og 3 tegner et bilde av Moldepolitikernes erfaringer og vurderinger som harmonerer godt med det andre studier av kommuner som har avvirket hovedutvalgsmodellen viser: Oppmerksomheten er i større grad blitt rettet mot overordnede mål og strategier, samtidig som mange opplever manglende kjennskap til den kommunale virksomheten de skal formulere disse målene for. Mens de tidligere kapitlene har tatt utgangspunkt i den politiske organiseringen og grenseoppgangene mellom politikk og administrasjon, skal vi i det følgende se nærmere på hvordan politikerne vurderer helheten i den politiske og administrative organiseringen.

#### 5.2. Politikernes vurdering av dagens organisering

Politikerne ble i spørreskjemaet bedt om å vurdere dagens organisering ut fra en rekke kriterier og hensyn. Resultatet ble som følger:

**Tabell 5.1: Samlet vurdering av dagens politiske og administrative organisering. Frekvensfordelinger og rangert gjennomsnitt der 1 = svært dårlig og 4 = svært bra. N varierer mellom 49 – 51.**

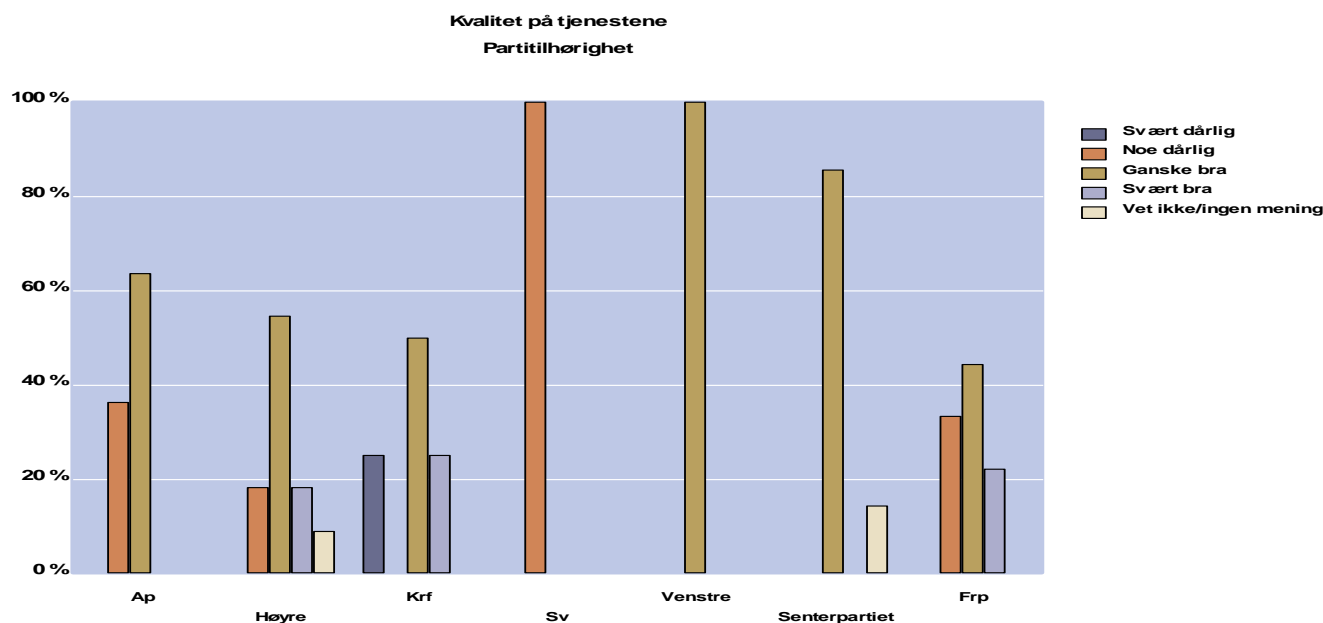
<i>Hvordan opplever du at dagens politiske og administrative organisering fungerer i forhold til følgende hensyn?</i>	Svært eller noe dårlig	Ganske eller svært bra	Vet ikke/ingen mening	Gjennomsnitt
Rettssikkerhet	13	75	12	3.05
Ansattes arbeidsmiljø	16	73	10	3.00
Interkommunalt samarbeid	11	74	6	2.98

Kvalitet på tjenestene	26	71	4	2.87
Ansvarliggjøring av ansatte	46	48	6	2.85
Helhetlig styring	32	64	4	2.77
Samordning	29	64	6	2.76
Forutsigbarhet	32	60	10	2.77
Økonomistyring	34	64	2	2.71
Utnytte lokal frihet	22	74	4	2.70
Brukertilpasning	39	63	4	2.70
Omstillingsevne	30	64	6	2.68
Langsiktig samfunnsutvikling	34	60	6	2.66
Kontroll av resultater	39	57	4	2.60
Tilfredsstillende omfang på tjenestene	46	48	2	2.57
Politisk styring	48	50	2	2.55
Ressursutnytting	45	49	6	2.48

Når det gjelder de to områdene som topper listen, *rettsikkerhet* og *ansattes arbeidsmiljø*, må en i tolkningen av det ”gode” resultatet ta hensyn til at det på disse spørsmålene var en høy andel politikere som ikke hadde noen mening (12 og 10 %). Rangeringen kan også ses i sammenheng med politikernes åpne svar på spørsmål 9a, der de ble bedt om å peke på de tre viktigste områdene som etter deres mening har vært positive med dagens omorganisering. Her var det særlig mange som nevnte *myndiggjøring* og *bedre oversikt* som positive sider, noe som harmonerer godt med at ”ryddighetsidealer” kommer godt ut i rangeringen.

Moldepolitikerne framstår videre som fornøyde med mulighetene til å ivareta *inter kommunalt samarbeid*, og det er verdt å merke seg at *kvalitet på tjenestene* kommer høyt på lista. Ved å krysse mot partitilhørighet kommer det fram at det innen noen av partiene (spesielt Høyre og Frp) eksisterer store forskjeller i synet på tjenestekvalitet, mens andre partier (SV og V) har 100 % enighet:

**Figur 5.1: Vurdering av kvalitet på tjenestene mot partitilhørighet. Prosent. N =51**



Dersom vi sammenligner svarmønstrene i de ulike politiske organene, viser det seg at samtlige av de faste medlemmene i Drift og forvaltning mener at kvaliteten på tjenesten er ganske eller svært bra. I kapittel 3 viste vi at politikerne i dette hovedstyret oppgir å ha best innsikt i tjenesteproduksjonen (spesielt i de tunge velferdspolitiske områdene), og en mulig tolkning er dermed at det å ha innsikt fører til mer positive kvalitetsvurderinger fra politikernes side. En slik tolkning styrkes ved å krysskjøre innsiktsvariablene mot kvalitetsvurderinger. Der er særlig klar tendens (Cramer V over 0.35<sup>18</sup>) til at god innsikt fører til positive kvalitetsvurderinger når det gjelder helseavdeling, sosialavdeling, brann- og redning, kommunalteknikk og avdeling for funksjonshemmede.

<sup>18</sup>Cramers V er et korrelasjonsmål som kan brukes på variable på alle målenivå og på alle tabellstørrelser. Cramers V varierer mellom 0 og 1. Verdien 0 forteller at de to variablene er statistisk uavhengige. En verdi i nærheten av 1 forteller at det er en sterk samvariasjon mellom de to variablene. Verdier over 0,3 regnes som en moderat samvariasjon.

I listen over vurderingskriterier er det mulig å trekke ut noen som i særlig grad forbindes med mål og resultatstyring generelt og kommunens egne mål for omorganiseringen mer spesielt. Det gjelder: *Helhetlig styring, økonomistyring, kontroll av resultater og ressursutnytting*. Svarene gir ingen av disse noen topp-plasseringer på listen, men helhetlig styring og økonomistyring kommer relativt sett best ut. Når det gjelder *helhetlig styring*, viser krysskjøringer at det er spredning innen alle partier i synet på hvorvidt dagens organisering bidrar til at en lykkes med dette. Igjen er det interessant å legge merke til at de faste medlemmene i Drift og forvaltning skiller seg ut med den mest positive svarprofilen. Sett på bakgrunn av det som tidligere har framkommet om at flere opplever at dagens organisering har ført til mer distanserte og informasjonsfattige politiske roller – og at dette i særlig grad har ”rammet” medlemmene i Drift og forvaltning - så ser det ut som politikerne her vurderer dette som en ”pris som må betales” når mer helhetlig styring skal ivaretas. At de selv både som enkeltpolitikere og organ, opplever en marginalisering når det gjelder mulighetene til innflytelse i et slikt helhetlig orientert system, blir en annen type vurdering. De som i større grad er i posisjon til å utnytte potensialet i de nye politiske rollene, er imidlertid mer forbeholdne i sine vurderinger av hvorvidt dagens organisering ivaretar hensynet til helhetlig styring på en god måte.

I de åpne intervjuene ga noen av politikerne uttrykk for at virkemidlene for helhetlig styring *ikke* er realisert fullt ut enda. Først med balansert målstyring og en videre utflating av organisasjonen på plass vil forutsetningene for denne formen for sektorovergripende styring være til stede. Andre politikere var bekymret for at den helhetlige forståelsen ble for dårlig når politikerne hadde for liten innsikt i og kunnskaper om de delene som utgjør helheten. I kapittel 4 diskuteres økonomistyring og effektivitet på bakgrunn av bl.a. KOSTRA-tall. Konklusjonen her er at det er lite som tyder på at en så langt har realisert målene om en bedring etter omorganiseringen.

Det er likevel et klart flertall (64 %) som mener økonomistyringen blir godt ivaretatt, og Arbeiderpartirepresentantene framstår som aller mest positive (10 av 11 svarer ganske eller svært bra). Både innen Høyre og Fr.p er det stor spredning i svarene, og det er om

lag like store grupper som mener dette fungerer svært godt som det som har den motsatte vurderingen.

Når det gjelder spørsmålene som omfatter *resultatkontroll* og *ressursutnytting*, kommer de relativt sett dårlig ut på rangeringen. Ressursutnytting er plassert på bunnen av listen. Det er spredning i svarene innen alle partiene på dette spørsmålet. Mest markant kommer forskjellene i oppfatninger til uttrykk i svarene fra Høyre og Fremskrittpartiet, der vi finner representanter i begge ender av skalaen. Ellers ser det ut til at formannskapsmedlemmene jevnt over er mer fornøyde med ressursutnyttingen (68 % svarer at den er ganske eller svært bra) enn det vi finner blant kommunestyre-representantene (48 %). Det er en viss samvariasjon mellom vurderingene av politisk styring og ressursutnytting, slik at det er en tendens til at de som opplever at den politiske styringen fungerer godt i større grad er fornøyd med ressursutnyttingen (Cramers V = 0.440):

**Tabell 5.2: Ressursutnytting mot politisk styring. Prosent**

	Politisk styring fungerer svært eller ganske bra	Politisk styring fungerer noe eller svært dårlig	Sum
Ressursutnytting fungerer svært eller ganske bra	58	44	50
Ressursutnytting fungerer svært eller ganske dårlig	37	52	43
Ingen mening	4	4	4
Sum	100 % (23)	100 % (24)	100 % (47)

Hovedfokuset i denne evalueringen har vært å belyse sterke og svake sider ved den nye politiske organiseringa av kommunen. Spørsmålet om hvordan dagens organisering ivaretar hensynet til *politisk styring*, sammenfatter mange av de vurderingene som er gjengitt i større detalj og med flere nyanser i kapittel 2 og 3. På bakgrunn de erfaringene og vurderingene som tidligere er avdekket, kommer det ikke som noen stor overraskelse at politisk styring kommer nest sist på listen. Nær halvparten (48 %) har svart at politisk

styring fungerer svært eller noe dårlig under dagens organisering. Høyrerepresentantene er mest fornøyde, men også i denne gruppen er det spredning i svarene: To representanter mener den politiske styringen er ganske dårlig, fem havner i midtkategorien, mens tre opplever den som svært god (n=10). De faste medlemmene i Drift og forvaltning skiller seg også noe ut på dette spørsmålet: Her er det hele 63 % som mener at den politiske styringen er svært eller noe dårlig

Under spørsmål 9b, der politikerne ble bedt om å peke på de største problemområdene med dagens organisering, finner vi flere svar som utdyper den ”dårlige” plasseringen av politisk styring:

1. *Flere politikere er kun medlemmer av kommunestyret*
2. *Manglende innsikt i driftssituasjonen*
3. *For liten kontakt mellom politikerne og ledere av resultatområdene....”*

*”Lengre vei fra det politiske nivå til administrativt nivå – kun et fåtall får nok innsikt i sakene. Vi får en engere krets av en politisk elite – fare for at demokratiet blir uthullet.”*

Disse svarene tyder på at flere politikere ser manglende innsikt og manglende politisk styring som to sider av samme sak. En krysskjøring mellom de variablene som omfatter innsikt i ulike kommunale områder og vurdering av grad av politisk styring, bekrefter denne antakelsen. Følgende eksempel illustrerer denne samvariasjonen:

**Tabell 5.3: Politisk styring fordelt på opplevelse av innsikt i skoleavdelingen. Prosent**

	Svært god eller god innsikt	Noe eller svært mangelfull innsikt	Sum
Politisk styring fungerer svært eller ganske bra	71	41	51
Politisk styring fungerer svært eller ganske dårlig	29	56	47
Ingen mening	0	3	2
Sum	100 % (17)	100 % (32)	100 % (49)

Tabellen viser at det er en klar tendens til at blant de politikerne som opplever de har innsikt i et kommunalt område, er det en høyere andel som mener den politiske styringen fungerer godt.

### **5.3. Avslutning**

Når politikerne inviteres til å gi en samlet vurdering av den politiske og administrative organiseringen i Molde kommune, er det vel halvparten som rapporterer at det meste fungerer ”ganske bra”. ”Svært bra” eller ”svært dårlig” er karakteristikk som benyttes sjelden, mens andelen som mener det fungerer ”noe dårlig” varierer fra 9 % (interkommunalt samarbeid) til 44 % (tilfredsstillende omfang på tjenestene). På de fleste av spørsmålene går skillelinjene gjennom de politiske partiene, og med unntak av en større grad av meningsfellesskap i Drift og forvaltning, er det vanskelig å se noen systematiske forskjeller knyttet til organisatorisk tilhørighet og politisk konstellasjon. Dette kan tyde på at denne type vurderinger blir nokså åpne, og at det i liten grad skjer en felles meningsdanning innad i partiene eller innenfor de politiske organene. Et interessant spørsmål i fortsettelsen ville være å undersøke om politikernes vurderinger samsvarer med de ansattes vurderinger av de samme forhold.





## **Kap. 6**

### **Oppsummering og konklusjon**

#### **6.1. Innledning**

Utgangspunktet for denne rapporten er en evaluering av den politiske organiseringen i Molde kommune. Vi har vært opptatt av å se på sterke og svake sider ved organiseringen sett i forhold til intensjonene med reformen.

Ut fra dette har vi sett på hvorvidt man har oppnådd det man ville med den nye organiseringen, og vi har sett på mulige uintenderte konsekvenser av reformen. Kommunen ville for det første oppnå større grad av kostnadseffektivitet og budsjett-disiplin. Dessuten ønsket de at politikernes roller og oppgaver skulle endres slik at de i større grad skulle ha fokus på helheten og de store linjene. Alt dette skulle så føre til en bedre og mer helhetlig politikk der også økonomistyringen ble bedre og enklere. På den andre siden har det vært pekt på at de nye politiske rollene som blir etablert innen denne typen organisering ofte er relativt distanserte og informasjonsfattige. Vi har derfor sett på hvordan politikerne opplever det nye systemet når det gjelder informasjon, kommunikasjon og innflytelse.

#### **6.2. Organisering og politikerroller**

Det er målformulatoren og strategen som står som rollemodell for de forandringene en har prøvd å gjennomføre i Molde. Politikerne skal ikke være sektorpolitikere eller detaljpolitikere. Dermed kommer dette nye idealet i konflikt med den pragmatiske politikerens som mest er opptatt av å finne praktiske løsninger på konkrete saker. I praksis vil nok de fleste politikere ha elementer av begge disse modellene med seg i sitt virke, men det er ingen tvil om at reformene har som mål å styrke strategen.

Vår undersøkelse viser at en også på sett og vis har oppnådd dette. Politikerne er gjennomgående blitt mer ideologisk orienterte og mindre opptatt av konkrete sektorproblemer og problemer knyttet til tjenesteproduksjonen.

I synet på hvordan ombudsrollen blir ivaretatt synes det å være et klart skille mellom politikere i opposisjon og politikere i posisjon. Sett fra opposisjonens synspunkt er det langt vanskeligere å oppfylle denne rollen i dag. Dette henger blant annet sammen med at politikere er blitt mindre synlige og interessante sammenlignet med det gamle systemet der de var knyttet til sektorutvalg. Her skiller imidlertid Plan- og utviklingsstyret seg ut. Alle politikere vi intervjuet fra dette styret mente at det var relativt lett å ivareta denne rollen i forhold til de sakene styret behandlet.

Det kan diskuteres hvor mye av disse opplevelsene som skyldes den nye organisasjonsformen og hvor mye som skyldes de politiske konstellasjonene i Molde kommune i inneværende periode. Posisjonspolitikere framstår i stor grad som reformeiere med stor tro på og lojalitet mot den valgte modellen. Opposisjonspolitikere er mer problemorienterte og skeptiske.

Vi kan også se disse forholdene i sammenheng med at det blir mindre interessant å være opposisjonspolitiker i et system uten hovedutvalg samtidig som partiene i posisjon blir mer opptatt av å bruke makten med grunnlag i en mer ideologisk basert politikkutforming.

### **6.3. Informasjon og innflytelse**

Det som skjedde ved omorganiseringen var at viktige arenaer for informasjon ble borte. Den informasjonen politikere fikk gjennom hovedutvalgene var viktig for de videre politiske prosessene både i partigruppe, formannskap og kommunestyre. Det åpnet for tette relasjoner til administrasjonen, noe som også førte til god informasjonstilgang. Politikere ble også lett synlige for publikum, spesielt for relevante brukergrupper. De negative sidene ved den gamle modellen var knyttet til at de lett kunne få for mye og for detaljert informasjon. Det kunne også være et problem at politikere enkelte ganger kunne bli oppfattet som agenter for sektormessige interesser.

Dagens arenaer for informasjon og kommunikasjon synes gjennomgående å ha svekket informasjonstilgangen. Det virker også som om noen politikere blir langt bedre informert enn andre. På denne måten kan vi snakke om et A-lag og et B-lag blant politikerne. Dette henger sammen med hvilken posisjon de har i kommunepolitikken.

Dårligst ut kommer de som *bare* sitter i kommunestyret. Det er også et tydelig skille mellom plan- og utviklingsstyret og drifts- og forvaltningsstyret. Plan- og utviklingsstyret fungerer på en måte som minner om det tidligere tekniske hovedutvalg. De har mange av de samme sakene, de har en klart definert administrativ enhet å forholde seg til og de er relativt synlige for publikum og aktuelle brukergrupper. Drifts- og forvaltningsstyret har ennå ikke funnet sin form og plass i systemet. Styret er preget av at politikerne nå skal ha større distanse til den operative virksomheten i kommunen. Et annet problem er den økte administrative delegasjonen. Dette fører til at styret føler seg informasjonsfattige og at de har hatt relativt få saker å jobbe med. De har også i liten grad tatt opp saker på egen hånd i forhold til kommunen. Vår evaluering viser også at de fleste politikerne mener de har nokså begrensede kunnskaper om den kommunale virksomheten. Vi finner imidlertid små tilløp til at drifts- og forvaltningsstyret prøver å endre på dette gjennom sine besøk i kommunale institusjoner.

Medlemmene av formannskapet kommer i en slags mellomstilling når det gjelder tilfredshet med informasjon. De er litt mindre fornøyde enn de som sitter i plan- og utviklingsstyret, men en god del mer fornøyd enn de som sitter i drifts- og forvaltningsstyret. Disse er også gjennomgående mest fornøyd med beslutningsgrunnlaget i de sakene de behandler. Vi må anta at dette kan henge sammen med at det her er snakk om erfarne politikere som også vet hvor de skal hente informasjon på egen hånd.

Blant flere av politikerne vi intervjuet ble det pekt på at informasjonen de fikk gjennom budsjettdokumentene heller ikke opplyste politikerne på en tilfredsstillende måte. I alt for stor grad var det snakk om å styre med utgangspunkt i rammer der bakgrunnsinformasjon om hva som lå inne i rammene manglet. Her er det sikkert behov og muligheter for forbedringer. Som vi pekte på i kapittel 4 kan også årsmeldingene med fordel forbedres slik at de gir politikerne mer bakgrunnsinformasjon om de tall som blir presentert.

Dialogmøtene er en ny arena for informasjonsutveksling. Flere av politikerne uttalte seg positivt om disse møtene, men det var også svært mange motforestillinger. Innendingene går på at informasjonen blir for fragmentert og til tider detaljert. Koblingen mellom politikere og administrasjon blir av enkelte også opplevd som problematisk.

#### **6.4. Økonomistyring og kostnadseffektivitet**

En vesentlig målsetting ved reformene var å gjøre kommuneorganisasjonen mer kostnadseffektiv samtidig som en oppnådde bedre økonomistyring og bedre eller minst like god kvalitet på tjenestene.

Ut fra de tall vi har basert oss på virker det som om en ikke har oppnådd det en ønsket her. Det virker som om både den økonomiske styringen og kostnadseffektiviteten er svekket. Dette har heller ikke ført til økt kvalitet på tjenestene, i alle fall ikke med grunnlag i de indikatorene vi har vurdert.

Den driftsmessige balansen er svak og svekket og driftsutgiftene har vokst betydelig. Noe av tanken bak denne reformen var å redusere kostnadene til administrasjon for styrke den operative virksomheten og tjenesteproduksjonen. Det viser seg at kostnadene til administrasjon har økt i denne perioden. Vi har ikke data som sier oss noe om årsakene til denne veksten.

Vi mener også at informasjonen til politikerne når det gjelder den økonomiske utviklingen er for dårlig og for lite opplysende. Dette gjelder både budsjett og årsmelding.

### **6.5. Noen konkluderende merknader**

Det er ofte sterke forventninger til politikerne om at de skal ha vyer og være i stand til å tenke helhetlig. Samtidig dreier mye politisk virksomhet seg om å finne praktisk gode løsninger gjennom dialog, forhandlinger, kjøpslåing og kompromiss. Også politikere fra andre partier kan ha fornuftige synspunkter og i mange saker finnes det ikke en ideell løsning fordi uløselige motsetninger knyttet til interesser eller verdier står opp mot hverandre. Her kommer de opplyste lekmenn og lekkvinner i kommunepolitikken inn med en type politisk ekspertise som den faglige ekspertisen ikke har. Tradisjonelt har det vært den siste rollen som har dominert i kommunepolitikken. I dag trekkes politikerne mer over mot den strategiske rollen. Det kan være mange gode grunner til det. Politikk dreier seg både om å ha vyer og å kunne sette seg politiske mål. Men politikerne må også kunne finne praktiske løsninger, være åpne for ulike synspunkter og de må framfor alt ha kunnskaper og informasjon om det de skal være med å styre. Derfor kan en rendyrking av den ene eller den andre rollen være problematisk.

Noe av utfordringen i det nye systemet er å fylle de nye politiske rollene med mer informasjon, kunnskaper og mening. Det er også viktig å redusere avstanden mellom A-laget og B-laget i Moldepolitikken.

En tilbakevending til det gamle systemet med hovedutvalg var det liten stemning for, selv om noen pekte på at drifts- og forvaltningsstyret godt kunne deles opp litt mer. Dette er derfor et alternativ vi har valgt å se bort fra i denne rapporten.

Et tiltak som flere politikere har pekt på er å få etablert et system med balansert målstyring. Det blir allerede jobbet med dette i kommunen. Dette vil utvilsomt gi politikerne mer informasjon. Det er imidlertid viktig at denne informasjonen ikke bare kommer som kvantitative data i en skriftlig rapportering, men at det blir koblet opp mot dialog mellom aktører i ulike posisjoner og på ulike nivå for gjensidig informasjonsutveksling og læring. Kanskje kan det være en idé å se litt nærmere på om dagens dialogmøter bør erstattes med andre arbeidsformer der fokus blir endret til fokus på innholdet i tjenestene koblet opp mot politiske målsettinger.

Av andre tiltak kan vi peke på en bedre opplæring av nye representanter. Flere politikere vi intervjuet mente at dette var langt bedre tidligere.

Mer informasjon fra administrasjonen for eksempel i budsjett og årsmelding slik at politikerne får et bedre informasjonsgrunnlag for sine beslutninger er et annet viktig tiltak som sikkert relativt enkelt kan gjennomføres.

Et system med gjennomgående representasjon er gjennomført i andre kommuner med flat struktur. Dette kan redusere avstanden mellom A-laget og B-laget i politikken. Kanskje kan det også øke motivasjonen til politikerne.

## Litteratur

Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (2002): "Kommunane og kommunelova" i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red): *Den nye kommunen - Kommunal organisering i endring*, Samlaget.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004 - Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*, NIBR-notat 2004: 124.

Kaplan, Robert og Norton, Davis (1996): *The balanced scorecard; Translating strategy into action*, Harvard Business School Press.

Normand, Charles (2007): *Innovation, reforms and management*, NSH, 2.2.07, Oslo.

Offerdal, Audun og Hans-Erik Ringkjøp "Den omorganiserte politikeren" i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red) (2002): *Den nye kommunen – kommunal organisering i endring*, Samlaget.

Brunsson, Nils og Olsen, Johan P. (red.) (1990): *Makten att reformera : intressen, institutioner och näringspolitik*, Carlssons, Stockholm.

Rønhovde, Lars; Berge, Dag Magne; Gjerde, Ingunn og Aarseth, Turid (2006): *Og bedre har det blitt: En evaluering av Eide kommune fire år etter omorganiseringa*, Rapport 0605, Møreforskning Molde.

Aarseth, Turid; Berge, Dag Magne; Husby, Solveig; Gjerde, Ingunn og Rønhovde, Lars (2003): *Flat struktur i en liten kommune: evaluering av ny organisasjonsstruktur i Eide kommune*, Arbeidsrapport 0312, Møreforskning Molde.

Øgård, Morten (2005): "New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart", i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red): *Det kommunale laboratorium*. Fagbokforlaget.

## Andre skriftlige dokumenter

Rundskriv H-2130 fra Kommunal- og regionaldepartementet: *Resultat og dialog, veileder i balansert målstyring i kommunal sektor*, mars 2002.

*Veileder for rapportering. Om ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner. Regnskapsåret 2005*. Statistisk Sentralbyrå 2004

*Veileder for rapportering. Om ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner. Regnskapsåret 2007*. Statistisk Sentralbyrå 2006

Årsmelding. Molde kommune. Diverse årganger 2000-2005

Molde kommune. Budsjett og økonomiplan 2006-2009

Molde kommune. Budsjett og økonomiplan 2007-2010





Vedlegg

## Spørreskjema til politikere i Molde kommune 2006

### Spørsmål 1 (absolutte tall)

<b>Hvor mange år har du vært kommunestyrerepresentant i Molde kommune?</b>	<b>Partitilhørighet:</b> Ap: 11 Høyre: 14 Krf: 4 Sv: 3 Sp: 7 Venstre: 3 Frp: 9 Uoppgitt: 3	<b>Kjønn:</b> Kvinner: 24 Menn: 28 Uoppgitt: 2
--	--	---

### Spørsmål 2 (Absolutte tall)

Hvilke politiske verv har du?	Fast representant	Vara	
	42	12	Kommunestyret
9	10	Formannskapet	
9	8	Plan- og utviklingsstyret	
8	9	Drifts- og forvaltningsstyret	
18	11	Annet	

### Spørsmål 3 (Prosenttall. N varierer mellom 51 og 53)

Hvordan opplever du at politikerne i Molde ivaretar følgende oppgaver:	Blir svært godt ivaretatt	Blir godt ivaretatt	Blir i mindre grad ivaretatt	Blir i svært liten grad ivaretatt
Utforme overordnede mål for kommunens virksomhet	11	70	19	0
Sørge for god økonomistyring og effektiv ressursbruk	4	49	36	11
Være idéskaper og formidle nye idéer om måter å løse oppgavene på	4	36	49	11
Ta opp saker der enkeltpersoner har problemer med å nå fram overfor kommunen	12	48	34	6
Bidra til samarbeid på tvers av partigrenser	12	60	27	2
Markere partienes standpunkt og hjertesaker	23	66	11	0
Skape oppslutning om politiske visjoner	6	37	53	4
Ivareta kommunens interesser i forhold til stat og fylke	8	61	26	6
Bidra til næringsutvikling	6	52	30	11
Bidra til et brukertilpasset tjenestetilbud	4	42	46	8
Bidra til at kommunen oppfyller lovpålagte krav	9	62	23	6
Bidra til at kommunen blir en god arbeidsplass for de ansatte	6	65	27	2
Bidra til å integrere de ulike geografiske delene av kommunen	6	45	40	9
Forbedre velferdstilbudet i kommunen	4	45	45	6
Utvikle kommunen til et godt sted å bo i	6	66	25	4

**Spørsmål 4** (Prosentandel som har svart *helt enig*)

<b>Hvordan vil du vurdere arbeidet i de styrer/utvalg du er representert i?</b> <i>Sett inn tall fra 1 – 5, der 1 = helt enig og 5 = helt uenig for de aktuelle styrer/utvalg</i>	Kommune styret n=49	Formannskapet n=16	Plan og utvikling n=12	Drift og forvaltning n=17
Arbeidet er interessant	18	44	50	27
Sakene er krevende å sette seg inn i	25	40	60	35
Møtene blir ledet på en god måte	51	63	82	44
Saksframleggene gir et godt beslutningsgrunnlag	24	36	40	25
Møtene preges av en god debattkultur	32	43	67	43
Møtene er for lange	12	14	9	21
Sakene som behandles, er av stor viktighet	32	43	36	29
Det meste er avgjort i administrasjonen før politikerne får sakene til vurdering	16	27	9	14
Det meste er avgjort i partigruppene før møtene	38	21	27	21
For mange saker blir delegert til administrasjonen	33	39	20	43
Samarbeidsklimaet er godt	22	39	36	57
Det er lett å ta ordet	41	67	100	64
Det er vanskelig å se økonomiske konsekvenser av de vedtak som gjøres	12	7	9	14
Det er vanskelig å se de samlede konsekvenser av de vedtak som gjøres	14	7	10	14

**Spørsmål 5** (Prosenttall. N varierer mellom 53 og 54)

<b>Hvordan vil du karakterisere den innsikten du som politiker får i virksomheten innen følgende kommunale områder/felt</b>	Svært god innsikt	God innsikt	Noe mangelfull innsikt	Svært mangelfull innsikt
Sentraladministrasjonen	10	33	48	10
Servicetorget	8	42	38	13
Skoleavdelingen	6	32	49	13
Helseavdelingen	4	28	53	15
Sosialavdelingen	4	23	51	23
Pleie og omsorg	6	36	42	17
Avdeling for funksjonshemmede	8	21	47	25
Brann og redning	4	36	51	9
Kommunalteknikk	6	30	52	13
Kultur	7	43	37	13

**Spørsmål 6** (Prosenttall. N varierer mellom 46 og 53)

Hvordan vil du karakterisere samarbeidsforholdene internt og eksternt i kommunen?	Svært godt samarbeid	Godt samarbeid	Noe mangelfullt samarbeid	Svært mangelfullt samarbeid
Mellom de politiske partier	9	64	26	0
Mellom politikere og kommuneadministrasjon	15	62	17	6
Mellom politikerne i kommunen og innbyggerne	4	42	53	2
Mellom den kommunale administrasjonen og innbyggerne	6	52	36	6
Mellom Molde kommune og fagforeningene	15	72	11	2
Mellom Molde kommune og næringslivet	25	51	20	4
Mellom Molde kommune og nabokommunene	14	63	18	4
Mellom Molde kommune og Møre og Romsdal fylke	10	65	23	2
Mellom Molde kommune og statlige myndigheter sentralt	8	50	38	4
Mellom Molde kommune og statlige myndigheter lokalt/regionalt	8	55	33	4

**Spørsmål 7a** (Prosent, n = 54))

<b>Opplever du det som meningsfylt å være kommunepolitiker i Molde?</b>	30	I stor grad
	54	I noen grad
	11	I liten grad
	6	I svært liten grad

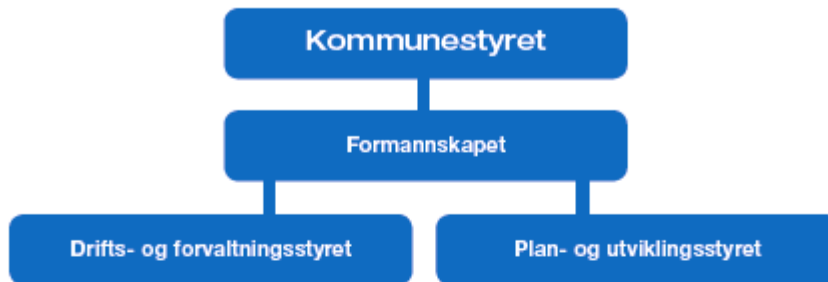
**Spørsmål 7b**

<b>Hvilke forhold bidrar til å gjøre det politiske arbeidet meningsfylt for deg?</b>	
--	--

**Spørsmål 7c**

<b>Hvilke forhold bidrar til å gjøre det politiske arbeidet vanskelig?</b>	
--	--

## Politisk organisering:



Molde kommunestyret har 47 medlemmer. Formannskapet og de to hovedutvalgene har hver 11 medlemmer. Dette er en politisk struktur som ble lagt gjennom kommunestyrets vedtak om ny organisering og som trådte i kraft høsten 2003. (MIO)

Molde Kommune hadde ved siste valg (2003) for første gang direkte valg på ordfører. 4 kandidater stilte, og Jan P. Hammerø (H) ble valgt. Toril Hovdenak (H) ble senere valgt til varaordfører. Balansemessig har kommunestyret nå et borgerlig flertall, der H og FrP ofte danner flertall sammen med ett eller flere andre partier. Valgperioden går fram til kommunevalget høsten 2007 og deretter 4 nye år av gangen.

### Gruppeledere er:

Torgeir Dahl (H)	Kjersti Løge (SP)
Thorbjørn Myhre (Ap)	Ola Fremo (SV)
Jan Egil Korseberg (KrF)	Frøydis Austigard (V)
Per Hanekamhaug (FrP)	Per G. Kroknes (uavh)

## Stabsavdelinger:

### ■ Drifts- og forvaltningsavd.

- overordnet driftsansvar
- politisk sekretariat
- innkjøp
- dokumentsender/hovedarkiv
- kommuneadvokat
- kontrollerfunksjon

### ■ Økonomiavdelingen

- budsjett og økonomi
- regnskap og finans
- skatt

### ■ Plan- og utviklingsavdelingen

- overordnet plan- og budsjettansvar
- strategi og bestilling
- arealplan
- landbruk/naturforvaltning

### ■ Personal- og organisasjonsavdelingen

- personal og organisasjon
- lønn
- IKT

## Driftsavdelinger:

### ■ Servicetorget

- førstelinje publikumstjenester
- informasjon, vegledning
- saksbehandling / avgjørelser

### ■ Skoleavdelingen

- grunnskoler i Molde
- skolefritidsordningen (SFO)
- voksenopplæringscenter

### ■ Barnehageavdelingen

- drift og forvaltning av barnehageplasser
- tilsyn og godkjenning av private

### ■ Helseavdelingen

- ergoterapitjenester
- fysioterapitjenester
- legetjenester, inkl. legevakt
- miljørettet helsevern
- rehabiliteringsteam
- reisevaksinasjon

### ■ Barne- og familieavdelingen

- helsestasjon
- jordmortjenester
- barnevern
- pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT)

### ■ Sosialavdelingen

- sosial, råd og veiledningstjeneste
- økonomisk stønad
- innvandrertjenester
- hjelpetiltak overfor rusmisbrukere
- arbeidstreningssentra (Grandfjæra og Smia)

*Les mer om avdelingene, tjenestene og ansatte på [www.molde.kommune.no](http://www.molde.kommune.no)*

#### **Kontakt:**

**Telefon 71 11 10 00**

**[postmottak@molde.kommune.no](mailto:postmottak@molde.kommune.no)**

### ■ Pleie og omsorgsavdelingen

- hjelp i hjemmet
- hjemmesykepleie
- dagtilbud
- omsorgsboliger
- sykehjem

### ■ Avdeling tiltak funksjonshemmede

- dagsenter (Enen)
- botjenesten
- avlastningsboliger

### ■ Eiendomsavdelingen

- eiendomsforvaltning
- prosjektering/oppfølging nybygg
- drift og vedlikehold

### ■ Avdeling byggesak og geodata

- byggesaksbehandling
- kart og eiendomsmåling – målebrev
- elersekjønning
- kartverk/elektroniske kart

### ■ Avdeling kommunalteknikk

- vann- og avløpsseksjon
- anleggsseksjonen
- vegseksjon
- renovasjon
- parkering
- lager/verksted
- prosjekteringsseksjon

### ■ Kulturavdelingen

- kulturkontor
- bibliotek
- park og idrett
- kulturskole

### ■ Brann- og redningsavdelingen

- beredskapsseksjon
- alarmsentral for Molde
- forebyggende seksjon
- feiervesen