

Vedlegg**Ordførervervet og politisk mistillit**

Av Helge O. Larsen. Seksjon for statsvitenskap, ISV. Universitetet i Tromsø

Bakgrunnsnotat til Kommunal- og arbeidsdepartementet

1. Problemstilling

Undertegnede er av Kommunal- og arbeidsdepartementet bedt om å utarbeide et bakgrunnsnotat omkring spørsmålet om hvorvidt det bør åpnes adgang til å velge ny ordfører og varaordfører i kommunen i løpet av en valgperiode. Siktemålet er å drøfte dette spørsmålet i lys av en samfunnsvitenskapelig tilnærming.

Som vist til i Departementet's notat om saken, er det grunnleggende prinsipp i Kommuneloven at valgte representanter har såvel en rett som en plikt til å sitte i vervet hele den perioden de er valgt for. Dog gis det noen unntak, knyttet til tap av valgbarhet; fritak etter søknad grunnet i uforholdsmessig vanskelighet eller belastning, og suspensjon når det er utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for straffbare forhold.

Det aktuelle spørsmålet som skal vurderes, gjelder derfor hvorvidt det bør innføres adgang for kommunens øverste folkevalgte organ - kommunestyret - til å frata ordfører og/eller varaordfører deres verv i løpet av mandatperioden. Grunnlaget for dette ville i så fall være at disse ikke lenger innehadde kommunestyrets tillit med hensyn på å fungere i sine verv; altså en mistillit basert på rent politisk grunnlag.

2. Notatets innhold

I den første delen av notatet vil det bli lagt vekt på å gi en beskrivelse av ordførerrollen i hovedsak slik vi kjenner den i dag. Dette er basert på egen og andres forskning på området. Det vil også bli foretatt korte sammenligninger med andre land. De norske erfaringene knytter seg nærmest utelukkende til måten denne rollen utformes på innen en bestemt styringsmodell, nemlig det vi kan kalle *formannskapsmodellen*. Det vil derfor kort bli drøftet hvordan den aktuelle problemstillingen eventuelt vil påvirkes av ulike forutsetninger med hensyn på valg av politisk styringsmodell i kommunene.

I den andre delen vil det bli gitt en vurdering av hva en ordning med tilbakekallingsrett ville kunne innebære, og en drøfting av hensyn som vil kunne tale for eller mot en slik ordning. Avslutningsvis knyttes dette opp mot spørsmålet om hvilke forestillinger en har om ordførervervet i vårt kommunalpolitiske system, og hvordan dette vil kunne legge føringer med hensyn på det spørsmålet som skal vurderes.

3. Bakgrunn og datagrunnlag

Såvel datagrunnlag som vurderinger i dette notatet bygger først og fremst på egne undersøkelser og erfaringer innen feltet kommunalforskning gjennom de siste 15-20 år. På 70- og dels 80-tallet har dette særlig dreid seg om tema knyttet til kommunalt tiltaksarbeid¹⁾, og seinere spørsmål omkring kommunal styring og organisering generelt, med vekt på politikerroller og politisk lederskap; først og fremst ordførerrollen.²⁾

I forbindelse med det internasjonale forskningsprosjektet «Fiscal Austerity and Urban Innovation»³⁾ foretok vi en omfattende spørreskjemaundersøkelse blant alle landets ordførere i 1985. Svarprosenten var meget god, over 84%; som betyr at vi fikk svar fra nær 380 av landets da 454 ordførere. I tillegg har undertegnede i samarbeid med vit. ass. Eva Gjerdrum senere foretatt omfattende dybdeintervju (1986-87) av ca. 30 ordførere fra ulike deler av landet i forbindelse med undertegnede's prosjekt «Ordførerrollen».⁴⁾

4. Ordførerposisjonen

Ser en på mulighetene for formelt basert myndighetsutøvelse, må den norske ordførerposisjonen sies å være relativt svak. Rommet for å treffe beslutninger på kommunens vegne er svært avgrenset. Basalt sett snakker vi om en *primus inter pares* - posisjon; altså at ordføreren er en av flere beslutningsfattere, om enn den første blant likemenn. Det formelle beslutningsaspektet ved ordførerrollen er først og fremst forankret i at ordføreren er med på å treffe vedtak sammen med medpolitikere i kollegiale organ. Forøvrig er de formelle aspektene knyttet til

¹⁾ Se f.eks. Helge O. Larsen og Nils Aarsæther (red) (1985): *Kommunalt tiltaksarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

²⁾ Se f.eks. Helge O. Larsen og Audun Offerdal (1990): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo: Kommuneforlaget.

Helge O. Larsen (1992): *Ved roret? Folkevalgte i styringsrollen*. Oslo: Kommuneforlaget.

Helge O. Larsen og Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene*. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys. Oslo: Kommuneforlaget.

³⁾ Leder for den norske delen av undersøkelsen var professor Harald Baldersheim.

⁴⁾ Se Helge O. Larsen: «Ordføreren - handelkraft eller samlende symbol?», i H. Baldersheim (red) (1993): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Tano.

ordstyrerfunksjonen, dagsordensetting, tilsynsoppgaver og juridisk ansvar.

Dermed er det ikke sagt at ordførere generelt har liten innflytelse i kommunale vedtaksprosesser og på utformingen av den førte politikk i den enkelte kommune. Poenget er imidlertid at den innflytelse som ordførere har eller kan øve, snarere er knyttet til andre forhold enn formell autoritet.

For det første er ordføreren tross alt valgt med utgangspunkt i at et parti eller en konstellasjon har flertall i kommunestyret. Selv om skillelinjene i det daglige kan variere, og ikke alltid følger partilinjene strengt, kan ordføreren generelt stole på at vedkommende har et flertall bak seg i kommunestyret. Hvor solid og stabilt dette er, kan imidlertid variere betydelig.

For det andre er ordføreren generelt den overlegent mest «synlige» av politikerne i en kommune. Ett viktig aspekt ved rollen er nettopp representasjonsaspektet; det å være kommunenes ansikt utad, og å personifisere kommuneinstitusjonen overfor innbyggerne. I vår spørreskjemaundersøkelse oppgav nær 70 prosent av ordførerne at de hadde kontakt med media en eller flere ganger i uka. Dersom en forstår politikk ikke bare som såkalt «autoritativ verdifordeling», men også som «autoritativ verdensfortolkning», er det klart at de symbolske og normative sidene ved politisk lederskap blir en svært viktig kilde til påvirkning og innflytelse. Det er min oppfatning at vi her snakker om en av de viktigste sidene ved ordførervervet, noe jeg skal komme nærmere tilbake til senere.

For det tredje har ordførere innflytelse i kraft av innsikt, oversikt og erfaring. Noe av dette er klart betinget av posisjonen og de muligheter for informasjonstilgang denne gir⁵⁾, men i tillegg kommer at ordførere gjerne er erfarne lokalpolitikere, med fartstid både i kommunale organ og i partilag. Basert på undersøkelsen blant alle landets ordførere i 1985, kan det sies at den mest typiske karrieren er at de tilbringer en periode som «læretid» i kommunestyret, før de gjerne velges inn i formannskapet i sin andre periode, og blir ordfører i sin tredje. På tidspunktet for denne undersøkelsen var 43 prosent av ordførerne inne i sin første periode som ordfører, mens bare 3 prosent av dem var i sin første periode i kommunestyret, og 10 prosent i sin første formannskapsperiode (se Larsen 1993, s. 41).

Profesjonalisering av ordførervervet.

Det er et visst belegg for å anta at ordførernes generelle innflytelse i kommunale saker har økt. I vår landsomfattende spørreundersøkelse oppgav ca. 30 prosent at ordførernes innflytelse var noe eller svakt redusert, mens 44 prosent oppgav svakt eller betyde-

lig økt innflytelse. Det er mindre tvil når det gjelder årsaken til en slikt økt generell innflytelse. Av 194 som besvarte et åpent spørsmål om dette, oppgav 130 at den viktigste årsaken var at ordføreren er engasjert på heltid. Med hensyn på eventuelt redusert innflytelse, oppgav 70 ordførere at dette hadde med bedre utbygd administrasjon å gjøre.

Tendensen til at ordførere kjøpes fri for å skjøtte vervet i hel- eller deltidsstilling har vært klar de senere årene. Så sent som i 1977 var det bare om lag en femtedel av ordførerne som fungerte på heltid. Basert på vår undersøkelse fra 1985, hadde andelen da kommet opp i ca. 45 prosent. Den har imidlertid økt ytterligere, og en undersøkelse fra Kommunenes Sentralforbund og NIBR tyder på at andelen i 1988 var kommet over 60 prosent i heltidsstilling, og at nær 12 prosent mottok lønn tilsvarende mindre enn en halv stilling.⁶⁾

Det har altså funnet sted en klar profesjonalisering av rollen om vi tenker på tidsbruk som det gis økonomisk kompensasjon for. En tilsvarende utvikling kan derimot ikke spres om vi med profesjonalisering tenker på framveksten av formaliserte regler og standarder for vervet. Det er fortsatt en rolle hvor frihetsgradene med hensyn på rolleutforming er betydelige. Det er imidlertid grunn til å tro at utviklingen henimot at de fleste er ordførere på heltid, også kan føre til at det i sterkere grad utvikles delte normer og oppfatninger om hvordan vervet kan eller bør utformes, selv om disse er av uformell art. Det klart viktigste eksterne kontaktpunkt som ordførere oppgir, er andre kommuner og andre ordførere. I tillegg kommer den intensiverte skolerings- og formidlingsaktiviteten som finner sted i regi av Kommunenes Sentralforbund.

Vi har sett at ordførernes mulighet til å fatte beslutninger på selvstendig grunnlag er meget begrenset. Slik sett legger dagens lovgivning i høy grad en føring i retning av lagspill og kollektiv beslutningsfatting. Både fordi ordføreren er indirekte valgt, men særlig siden vedkommende ikke kan votes ut av vervet, kan dette medføre at ordførere føler seg fri til å innta standpunkt som ikke er spesielt godt fundert i folkemeningen (uten at vi dermed postulerer at dette er kritikkverdig - noe jeg skal komme tilbake til). I hvilken grad er dette tilfelle?

Tilgjengelig datagrunnlag tillater ingen bastante konklusjoner. Noe kan imidlertid sies, og generelt er det mitt inntrykk at slikt sprik ikke er noe markant trekk ved kommunalpolitikken. Generelt tyder undersøkelser på at det er et godt samsvar mellom preferanser og politikk, på den måten at den førte politikk i kommunene er på linje med det innbyggerne oppgir som sine behov og ønskemål.⁷⁾ Ferske undersøkelser - publisert i «Kommunal Rapport» somme-

⁵⁾ Se f.eks. Johan P. Olsen (1970): «Local Level budgeting - Decision Making Process or a Ritual Act?», *Scandinavian Political Studies*, vol. V, s. 85-118.

⁶⁾ Kjell Harvold (1988): *Godtgjøring til kommunepolitikere*. Oslo: NIBR. Notat nr. 1988:135.

⁷⁾ J.fr. Fevolden, T. Hagen og R. Sørensen (1994): *Kommunal organisering*. Oslo: Tano.

ren 1994 - viser også at innbyggernes tilfredshet med kommunal tjenesteyting gjennomgående er meget høy.

Dette kan tolkes som at det ikke er grunnlag for å snakke om noen generelle tillits - eller legitimitetskrise i lokalpolitikken. På den andre siden sette kan det imidlertid tenkes at for mye oppmerksomhet omkring hva som har oppslutning hindrer upopulære men kanskje nødvendige vedtak. I den landsomfattende spørreundersøkelsen ble ordførerne spurt om hvorvidt de tok standpunkt de visste ville være upopulære hos et flertall av kommunens innbyggere. 2.1% svarte at dette skjedde «ofte»; 17.7 «ganske ofte»; 72.8 «en gang i blant», og 7.1 prosent oppgav at dette «så og si aldri» skjedde.

En nærmere analyse av datamaterialet viser at ordførerne ser en del avvik mellom egne preferanser og hva de tror er innbyggernes ønsker om hvordan kommunale midler skal brukes. Generelt oppfatter ordførerne det slik at folk vil at kommunen skal bruke mer penger på de fleste områder, slik som skole, helse, veier, eldreomsorg, barnehager, osv. Derimot oppfatter de innbyggerne som adskillig mer restriktiv enn de er selv når det gjelder å bruke penger på tiltaksarbeid, planlegging og kommunale lønninger. Spesielt når det gjelder organisasjonsutvikling og antall kommunalt ansatte, oppfatter ordførerne det slik at de er i utakt med folkemeningen. Her er ordførerne mye mer villig til å bruke penger enn det de tror innbyggerne er.

6. Ordføreres rolleutforming

Ordførerrollen er som nevnt i liten grad avgrenset og definert gjennom formelle lover eller regler. Det betyr at vi kan forvente å finne betydelig variasjon når det gjelder måten innehavere av vervet utformer rollen på. I vår sammenheng vil det likevel være mest interessant å se etter fellestrekk og generelle tendenser, og å spørre om eventuelle slike trekk kan eller bør ha innvirkning på hvorvidt det bør åpnes adgang til at ordførere kan avsettes fra sitt verv i perioden på politisk grunnlag.

Konsensus-orientering

Det bildet som først og fremst kommer frem gjennom intervjuene jeg har foretatt med ordførere, er hva jeg vil kalle en «konsensus-orientering». 16 av 28 ordførere svarte et klar «ja» på spørsmålet om hvorvidt de så det som en oppgave for seg å søke å komme frem til enstemmige vedtak i formannskap og kommunestyre, mens bare to svarte «nei», og 10 «ikke nødvendigvis». 16 av 24 svarte også at de aktivt gikk inn for å fremme slik samstemmighet.

Selv om vi tar forbehold for begrensninger i datamaterialet, er det grunn til å tro at konsensus-orienteringen også reflekterer en realitet, i den forstand at de langt fleste vedtak i kommunestyrene er enstemmige. I 18 av 28 kommuner anslo ordføreren ande-

len saker med enstemmige vedtak i kommunestyret til 90 prosent eller mer, og i fire til å ligge mellom 80 og 90 prosent. I formannskapet er andelen enstemmige saker noe mindre, men likevel er det halvparten av ordførerne som anslår andelen til å være 90 prosent eller mer.

Helhetsorientering

Et annet trekk ved ordførernes orientering som kommer frem gjennom intervjuene, er deres sterke understrekning av at de oppfatter seg som en samlende figur, med særlig ansvar for å tenke helhet. Normen om at en skal «være ordfører for *hele* kommunen» synes å stå svært sterkt. Dette gjelder særlig i forhold til de ulike geografiske deler av kommunene, og i forhold til forskjellige grupper blant innbyggerne. Men også i forhold til partitilhørigheten er det svært mange ordførere som gir uttrykk for at de toner ned denne i egenskap av ordfører, og for eksempel lar gruppeføringen «kjøre hardt» på partilinja under kommunestyremøtene, mens de selv søker å «heve seg noe over» partiskillene. I den grad dette er en dekkende beskrivelse, er det altså de samlende og integrerende funksjonene som vektlegges. Slik sett er det en rolleutforming mer i retning av å være en slags dommer eller mekler heller enn partisan som framheves. I intervjuene gir ordførere uttrykk for at de spesielt i store og viktige saker for kommunen synes det er en styrke for seg selv å ha mest mulig enstemmige vedtak fra kommunestyret å støtte seg på.

Et annet trekk som supplerer dette bildet, er at ordførere svært sjelden også bekler ledervervet i det lokale partilaget. Av materialet fra undersøkelsen i 1985 framgår det at bare 3.5 prosent av ordførerne også var partileder lokalt. Det framstår slik et klart bilde av at disse to posisjonene gjennomgående innehas av forskjellige personer.

7. Ordførerrollen i en formannskapsmodell

Selv om enkelte kommuner har begynt å diskutere og i noen grad eksperimentere med nye politiske styringsformer, er det med unntak av Oslo formannskapsmodellen som har vært den altdominerende politiske styringsmodellen i kommunene. Det er en modell som vektlegger beslutningsfatting i kollegiale organ, satt sammen etter forholdstallsprinsippet. En implikasjon av dette er at ikke bare i kommunestyret, men også i de mer utøvende organ som formannskap og utvalg er såvel posisjon som opposisjon - i den grad dette er klare og stabile størrelser - organisert inn i alle overveielser og beslutninger. Det kan derfor hevdes at modellen har sterkere karakter av å vektlegge deliberative trekk - altså overveielser, diskusjon og overtalelse - enn f.eks. en parlamentarisk modell. Dersom en mener at politikk ikke ene og alene dreier seg om styrke til å gjennomføre på forhånd oppsatte mål, men også vektlegger debatt og at synspunkter brynes mot hverandre end-

og i utøvende organ, kan formannskapsmodellen sies å ha visse pre i så måte.

Ved konstituering velges ordfører og varaordfører med bakgrunn i et flertall enten i ett parti eller en koalisjon. Dette kan imidlertid være snakk om forholdsvis løse allianser, og kommunens politiske lederskap kan ikke stole på at skillelinjene vil forbli de samme uansett saker gjennom perioden. På den andre siden sette kan ordføreren godt komme i mindretall ved voteringer, men uten at dette får noen formelle konsekvenser for hans eller hennes stilling.

En annen sak er at dette kan bety tap av autoritet, og en svekkelse av den politiske tyngde og posisjon for innehaveren av ordførervervet; i sær dersom det dreier seg om saker som ansees for å være viktige. I våre intervjuer med ordførere rapporterer de at det nok hender de befinner seg i mindretall, men at dette er forholdsvis sjelden.

Siden ordførerens politiske tyngde ikke så mye er basert på formell autoritet, som på støtte, argumentasjon og oppslutning, kan det hevdes at det her ligger en form for begrensning på ordføreren, og som forankrer vedkommende klar i det besluttede organ. Handlingsrommet begrenses av hva det er mulighet til å vinne oppslutning om, gjerne i form av kompromisser. Mange observatører har da også pekt på kommunepolitikkenes ofte pragmatiske heller enn prinsipielle karakter. Undertegnede hører til dem som heller mot at dette er en styrke snarere enn en svakhet.

Vi har sett at ordførerrollen er blitt profesjonalisert i den forstand at mer enn to tredjedeler av ordførerne mottar kompensasjon tilsvarende heltidsstilling. Dette har likevel ikke ført til at nevneverdig større formell avgjørelsesmyndighet er tillagt ordførervervet. Hovedregelen er at som beslutningsfatter er ordføreren fortsatt bare en av flere politikere.

Det er likevel ikke særlig tvil om at ordføreren generelt er den mest innflytelsesrike blant kommunepolitikkerne. Vi så at det var en viss tendens til at ordførerne mente den generelle innflytelsen knyttet til posisjonen hadde økt. Det var adskillig mindre usikkerhet med hensyn til grunnlaget for økt innflytelse, nemlig nettopp profesjonaliseringen.

Dersom en - i hvert fall for argumentets del - ser innflytelse som noe av et null-sum-spill (altså at summen er konstant, og at økning i noens innflytelse må gå på bekostning av andres), er det imidlertid ikke så klart at økning i ordførerinnflytelse går på bekostning av medpolitikkerne. Mitt inntrykk er at dette av de fleste snarere sees på som et tiltak for å *øke den politiske kapasiteten* i forhold til den administrative. Sett over tid er jo ett av de mest markante trekk ved utviklingen av kommuneinstitusjonen at legmannsskjønn og -forvaltning er blitt erstattet med et profesjonelt kommunalt byråkrati⁹⁾.

⁹⁾ Se f.eks. F. Holmer Hoven (1992): «Kommuneforvaltningen og det lokale selvstyre», i T. Christensen og M. Egerberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano.

Det *kan* hevdes at denne utviklingen trekker ordførerposisjonen mer i retning av en utøvende funksjon, med større ansvar for å se til at saker og vedtak blir gjennomført. I forlengelsen av dette kan det også hevdes at dette trekker ordføreren i retning av en slags ministerrolle, hvor ansvaret for det som skjer i forvaltningen aksentueres.⁹⁾ I våre intervju med ordførere har i det minste en av ordførerne gitt uttrykk for at redsel for «rådhuseffekten» var grunnen til at han ikke ville inneha vervet på heltid. Med dette mener jeg at ordføreren gav uttrykk for at han ved fulltidsengasjement skulle bli for mye dratt inn i administrasjonens virksomhet, og slik kanskje komme til å se saker fra et slikt ståsted i en uønsket grad.

Etter mitt skjønn er det likevel grunn til å stille spørsmål ved rimeligheten av en slik betraktningssmåte. Inntrykket er at ordføreren mer er retningsangiver, kurskorrigerer og lyttepost på vegne av de politiske organ, snarere enn «administrasjonens forlengede arm». Den nye kommuneloven kan ses på som en ytterligere understrekning av dette. En målsetting har vært å gjøre skillet mellom politikk og administrasjon klarere. Blant annet er jo administrasjonssjefens funksjon som øverste leder av den samlede kommunale forvaltning understreket.

Det kunne hevdes at jo mer ordføreren fikk et utøvende ansvar, jo mer var det grunn til å gjøre ham eller henne til gjenstand for politiske kontrollmekanismer, som f.eks. anledning til mistillit på politisk grunnlag. I Danmark er det borgmesteren (tilsvarende ordfører) som formelt er den øverste leder av den kommunale administrasjon. Det kunne altså sies at posisjonen her er tillagt et betydelig større utøvende ansvar enn tilfelle er i Norge. Det er likevel ikke slik at det finnes noen anledning til å avsette borgmesteren på politisk grunnlag før perioden er omme. Ved henvendelse til det danske Innenriksministeriet har jeg fått opplyst at såvidt min informant kjenner til, har dette heller ikke vært noen aktuell problemstilling.¹⁰⁾ Det var snarere en tendens til å understreke at det overordnede ansvaret ligger hos kommunestyret, og at borgmesteren handler på vegne av dette. Endring eller innskjerping av regler snarere enn å avsette borgmesteren synes å være de foretrukne virkemidler.

8. Ordførerrollen i en parlamentarisk modell

Hovedsiktemålet med en parlamentarisk modell er å understreke og gjøre klarere de politiske ansvarslinjer. Her blir det viktig for partiene - og for posisjon og opposisjon - å markere skillelinjer og fronter. Det

⁹⁾ Meg bekjent var det slike forhold forbundet med misnøye med ordførerens oversikt og kontroll med det forvaltningen foretok seg som var grunnlaget for det mistillitsvedtaket mot ordføreren som et flertall i Lenvik kommunestyre fattet primo november i år.

¹⁰⁾ Jan Larsen, Kommunalrettslig avdeling.

er en modell som baserer seg på flertallsstyre, i den forstand at majoriteten - og bare den - besetter «kommandopostene» i de utøvende organ. Slik søkes det understreket at det politiske flertall har ansvaret ikke bare for utformingen av en kommunal politikk, men også for utøvelse og iverksetting. Det utøvende organ - kommunerådet eller kommuneregjeringen, om en vil - baserer sin posisjon på kommunestyrets tillit. Trekket denne tilbake, faller også autoritetsgrunnlaget bort.

I en slik modell vil situasjonen for ordføreren avhenge av hvilke ordninger som er valgt. I den eneste kommunen som har erfaring med en slik modell - Oslo - er funksjonen som ordfører og som leder av byrådet adskilt. Det betyr at ordføreren ikke må avgå selv om byrådet gjøre det, men tvert om skal være et stabiliserende element uavhengig av skiftende flertall eller koalisjoner. Det er her nærliggende å assosiere til rollen som stortingspresident.

Det kan imidlertid meget vel tenkes ordninger hvor ordføreren også er leder for det utøvende organet, og hvor vedkommende - sammen med kommunerådet - må avgå ved mistillit. Likevel vil det trolig være et visst behov for en «ordstyrerfunksjon» som trer i kraft ved slike situasjoner.

Oslo-modellen adskiller etter mitt skjønn to funksjoner eller oppgaver ved ordførerrollen som i andre kommuner er samlet i ett verv (og utført av en og samme person), nemlig den utøvende som iverksetter av et flertallssyn og dets politikk på den ene siden, og på den andre den samlende og integrerende funksjon som representant for *hele* kommunen og for alle grupper på den andre. Jeg skal ikke her gå inn i en diskusjon av dette i sin fulle bredde. Forsøk med å evaluere Oslo-modellen konkluderer vel imidlertid med at det ikke er lett å påvise at modellen har forbedret styringsevnen i den grad intensjonene skulle tilsi: «Det er imidlertid ingen lovmessighet i at en parlamentarisk modell leder til bedre overordnet økonomistyring enn f.eks. formannskapsmodellen. Erfaringer fra Hedmark viser det motsatte. Hedmark hadde i perioden parlamentarismeforsøket pågikk en svakere økonomisk utvikling enn gjennomsnittet av landets fylkeskommuner (Hagen 1991). Heller ikke Oslo utmerket seg med en spesielt stram økonomistyring i den første fasen med by-parlamentarisme (Baldersheim og Strand 1988)».¹¹⁾

Behovet for å kunne uttrykke mistillit retter seg i en majoritetsstyre-modell mot kommunerådet, og her skulle vel dette hensynet være ivaretatt i den nye kommuneloven. Dersom en har en ordning med ordfører utenfor kommunerådet, synes det mindre klart at det skulle være et behov for å kunne uttrykke mistillit og foreta tilbakekalling av ordføreren, siden denne posisjonen da nettopp er tillagt oppgaver som

har med ivaretagelse av kontinuitet og sikring av overordnede hensyn å gjøre.

Et poeng er altså at spørsmålet om mistillit og tilbakekalling av verv for ordfører ikke kan sees fullstendig uavhengig av hvilken modell for politisk styring som velges i kommunene. Enda viktigere er nok imidlertid avveininger og prinsipielle betraktninger knyttet til spørsmålet om hva en så og si vil med ordførerrollen. Hvilke hensyn kan tale for en ordning med politisk basert mistillit og avgang, og hvilke mot?

I det foregående har jeg redegjort for en del aspekter knyttet til hvordan rollen faktisk utformes, slik det framkommer gjennom foreliggende forskning. I det følgende skal jeg gå over til å diskutere noen hensyn og avveininger som etter mitt skjønn er relevante for det aktuelle spørsmålet.

9. Hva innebærer en tilbakekallingsordning?

Bundet eller fritt mandat?

Som påpekt i notatet fra KAD, er det en solid tradisjon for å forbinde verv både med *rett* og *plikt*. Skyldigheten til å motta verv motsvares av en rett til å fungere i disse i mandatperioden. En pålegges oppdrag, men gis rett til å fungere i dette etter beste skjønn i en nærmere definert periode. I representative politiske system knyttes dette blant annet til spørsmål om bundet eller fritt mandat. I det første tilfellet preges relasjonen mellom velgere og de valgte av ordre eller instruks. Representanten oppfattes nærmest som en utsending eller delegat. Representantene er valgt for å utføre nærmere spesifiserte oppdrag. Går representanten ut over dette, kan de som valgte vedkommende ta i bruk virkemidlet tilbakekallingsrett.

I teorien om det frie eller liberale mandat bygger en på en oppfatning om at det kan og bør være rom for selvstendig virksomhet og standpunkttagen fra de valgte side. Representanten er mer å betrakte som en tillitsvalgt, som har både rett og plikt til å utøve skjønn i sitt virke. I en viss forstand kan en si at rommet for utøvelse av politisk lederskap søkes økt i en slik modell.¹²⁾

J.P.Olsen peker på at over tid har utviklingen i vestlige samfunn gått i retning av tanken om bundet mandat mer er forlatt til fordel for oppfatninger om det frie mandat: «I Norge har forbudet mot bundet mandat ikke nedfelt seg i konstitusjonen, men juridisk sett er det klart at representantene er uavhengige overfor sine velgere, partier og distrikter. Når de først er valgt, har ingen rett til å gi direktiver eller kalle mandatet tilbake (Andenæs 1981, s. 139; Opsahl 1981, s. 78-79). Den enkelte representant kan selvsagt føle seg bundet (Opsahl 1981, s.57), men i det norske politiske miljøet er det lang tradisjon for å

¹¹⁾ Sitert etter H. Baldersheim (1994): *Nye styringsmodeller i kommunene - En presentasjon og vurdering av fem alternativer*. Bergen: LOS-Notat 9426.

¹²⁾ Se f.eks. J. A. Christophersen: «Representant og velger», i *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 2 og 4, 1969.

se representantene som noe mer enn politiske værhaner». ¹³⁾

Ordfører og varaordfører er valgt av kommunestyret, selv om det kan hevdes at forekomsten eller graden av strykninger og kumuleringer - altså antall personlige stemmer - også kan regnes inn som en faktor som sier noe om ordførerens tillit i befolkningen. Dersom en ved representasjon legger til grunn at representantene ikke bare skal være delegater, men også tillitsvalgte med selvstendig ansvar for å ta stilling til saker, er det etter mitt skjønn ikke innlysende at valgte ledere som ordførere skal berøves denne retten, i motsetning til kommunestyremedlemmene. Siden over 96 prosent av norske ordførere er valgt på partilister, inngår de jo i de samme strukturene som skal sikre kontakt med velgerne i perioden som de øvrige kommunestyrerepresentantene. Ja, det kan endog argumenteres at ordførere - selv om de ikke har noe direktemandat - trolig er blant de politikere i en kommune som mest er i kontakt med innbyggerne over et bredt spekter, og slik sett mottar korrektiver og impulser løpende. Siden ordføreren er valgt av medrepresentantene i kommunestyret, og ikke av folket direkte, er det vanskelig å se at en eventuell tilbakekallingsrett skulle kunne sies å øke innslaget av direktemokrati i kommunene (om det var et siktemål).

10. Tillit til ordføreren

Vi har sett at ordførerens formelle, selvstendige beslutningsrolle er beskjedent. Legitimitetsgrunnlaget er først og fremst forankret i det flertall som stod bak ordførervalget ved konstitueringen. Minst like viktig er det etter mitt skjønn at ordføreren i vår politiske tradisjon forventes å være en person som både søker og nyter bred tillit, også ut over det aktuelle flertallsgrunnlaget. Heri ligger det en gjensidig forventning såvel fra ordførers som fra kommunestyrets side.

Tillit er selvsagt ikke en konstant størrelse. Slik sett vil en ordførers autoritet også i stor grad være knyttet til måten vedkommende forvalter vervet på. Dette understrekes ikke minst av oppgavestrukturen. Ordføreren skal være kommunens fremste representant utad, men har også svært viktige funksjoner innad knyttet til oppgaven ved å være et samlende symbol. Ordføreren er det kanskje mest sentrale ledd i de mange kommunikasjonslinjene i kommunene, ikke minst den som har å gjøre med å være bindeledd mellom politikk og administrasjon. Sett på denne bakgrunnen kan det være gode grunner til å vurdere om en ordning med tilbakekallingsrett skal innføres, og tre i funksjon om og når en ordfører etter kommunestyrets mening måtte misbruke den tillit som vedkommende er vist gjennom vervet.

Svaret på dette kan etter min vurdering gjøres avhengig av vurderinger knyttet til to forhold. For det første dreier det seg om selve *grunnlaget* for mistillit. Hvilke krav skal en stille til begrunnelsesaspektet? For det andre er det et spørsmål om hvilke institusjonelle rammer en vil knytte til ordførerposisjonen. Skal den sikres en viss uavhengighet, eller skal den til enhver tid være prisgitt skiftende syn og flertall i kommunestyret?

Mistillitsgrunnlaget

Vi har tidligere vært inne på at det kan være naturlig å forbinde spørsmålet om mistillit med *ansvar for utøvende funksjoner*, slik det jo er snakk om dersom vi trekker en parallell til forholdet mellom Storting og regjering. Følgelig kunne det være grunn til å argumentere med at jo større ansvar for utøvelse som var lagt til et organ eller en posisjon, jo større grunn til å ha en ordning med mistillitsforslag og tilbaketrekking. Etter mitt skjønn er det problematisk - i sær i en formannskapsmodell - å si at ordføreren er tillagt en slik utøvende funksjon. Det er formannskapet som er utøvende organ, og i forhold til administrasjonen er vel ordføreren neppe tillagt mer enn en slags allmen tilsynsplikt. Det kan pekes på at den nye Kommuneloven tydeliggjør og fremhever administrasjonssjefens samlede ansvar for det kommunale tjenestemannsapparat. Vi har også sett at i Danmark, hvor ordføreren (borgmesteren) må sies å ha et mer omfattende ansvar som leder av den samlede kommunale forvaltning, eksisterer det ingen ordning for tilbaketrekking av vervet som borgmester.

Dersom ordførere ikke skal eller bør stilles til ansvar (i form av at vervet tilbakekalles) for manglende *iverksetting*, kan en svakere form være manglende *oppfølging*. Det vil i så fall være mest naturlig å knytte dette til en oppfatning i kommunestyret om at ordføreren ikke har vist tilstrekkelig innsats, kløkt eller forståelse ved oppfølging av vedtak i kommunestyret overfor administrasjonen, myndigheter på høyere nivå, eller andre samhandlingspartnere.

Dersom begrunnelsesplikten i forbindelse med et mistillitsforslag ikke gjøres spesielt streng, og en aksepterer et diffust «manglende politisk tillit» som kriterium for tilbaketrekking, vil en kunne tenke seg en slik ordning. Forutsigbarheten knyttet til en slik framgangsmåte ville imidlertid ikke være særlig høy. Dette ville kanskje kunne endres dersom en skjerper kravene til begrunnelse ved mistillit. Det er imidlertid vanskelig å se for seg pre-definerte kategorier eller tilstander for slik «manglende oppfølging» som er noenlunde forutsigbare og ikke basert på rent skjønn i det enkelte tilfelle.

Dersom en innfører en ordning med mulighet for tilbaketrekking på rent politisk grunnlag, vil dette være å introdusere et element av parlamentarisk ansvar for ordføreren. Siden ordføreren (og varaordfører) i utgangspunktet er valgt av et flertall i kommu-

¹³⁾ J.P. Olsen (1984): «Representativet og politisk organisering», i O. Berg og A. Underdal (red): *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug; sitat s. 96.

nestyret, vil det altså i så fall si at det samme flertall - eller helst en annen konstellasjon - ikke lengre har den samme tillit til ordføreren. Det er imidlertid et åpent spørsmål om dette bidrar til å gjøre de *politiske* ansvarslinjene klarere, noe som jo er et vesentlig siktemål med parlamentariske modeller. Politisk avsettelse av ordføreren må jo da innebære at det - midlertidig eller for periodens varighet - har oppstått en ny flertallskoalisjon i kommunestyret. Det er i så fall ikke velgernes dom som har hatt dette som konsekvens, men skiftende allianser blant representantene. Det er videre naturlig å reise spørsmålet om hvorvidt det er naturlig at en slik mistillit knyttet til utøvelsen av kommunal policy skal rettes mot ordføreren alene; i sær så lenge ansvaret for iverksetting knyttet til dette vervet må sies å være begrenset. Ønsker en å introdusere element av politisk ansvar og mulighet for å uttrykke mistillit, synes det for undertegnede mer naturlig å la dette komme til uttrykk ved å velge en parlamentarisk styringsmodell i stedet for formannskapsmodellen.

Nå kan det tenkes at det er *personlig* snarere enn politisk mistillit kommunestyret ønsker å uttrykke overfor ordføreren. Dette vil i så fall ha å gjøre med representasjonsaspektene ved rollen; de symbolske aspektene, om en vil. Dette kan bety at et flertall mener ordføreren har brutt med normer for hva som er anstendig eller rimelig adferd i rollen. Som tidligere nevnt, er dette absolutt en viktig side ved vervet, og ikke minst en som ordførerne selv i våre intervju gir uttrykk for at de legger stor vekt på.

Det sier seg nærmest selv at det heri høyeste grad vil bli snakk om skjønn, og at det vil være vanskelig å skulle sette opp noe slags sett av regler eller kriterier for «god ordføreradferd». Det er vel også nokså opplagt at det vil være vanskelig å holde slike betraktninger om anstendig adferd løsrevet fra politiske overveielser. Selv om tillitsaspektet er et vesentlig moment ved ordførerautoritet, har jeg vanskelig for å se begrunnelsen for at en skulle innføre et sett av regler for anstendig adferd i tillegg til og ut over strafferettsbestemmelsene. Brudd på disse reglene skulle i så fall berettigede tilbakekalling fra et genuint politisk verv på personlige eller moralske grunner.

Sikring av uavhengighet?

Et viktig spørsmål som har med de institusjonelle aspektene ved ordførervervet å gjøre, er hvorvidt det er ønskelig eller hensiktsmessig å sikre et visst rom for uavhengighet for den som innehar vervet. Et moment som kan tale for et slikt siktemål, er hensynet til koordinering og helhetlig styring. Det må kunne sies at ved siden av administrasjonssjefen er ingen andre posisjoner i kommunen tillagt et tilsvarende ansvar for helheten enn ordførerrollen. Jeg har tidligere vært inne på spørsmålet om «upopulære avgjørelser» og i hvilken grad ordførere ser behov for slike. Det synes for meg å være en rimelig antakelse at

rommet for selvstendig politisk lederskapsutøvelse vil avta noe for ordførere dersom mulighet for tilbakekalling på politisk grunnlag innføres.

På den andre siden kan en peke på at ordførerposisjonen - og i sær etter utviklingen i frikjøpsforhold vi har sett - bidrar til å organisere innehaveren inn i en rekke sammenhenger som gir større oversikt og mer informasjon enn noen andre av kommunepolitikkerne. Mulighet for å uttrykke mistillit kan være et slags «ris bak speilet» representantene kan benytte overfor ordføreren dersom de føler at de blir tilside-satt eller mangelfullt informert. Her må en imidlertid vurdere om tilbaketrekking er et adekvat virkemiddel for å løse eventuelle organisasjons- og kommunikasjonsproblem i den politiske styringen av en kommune.

Spørsmålet om uavhengighet kan knyttes til ordførerens posisjon i forhold til grupper eller enkelt-mennesker ordføreren samhandler med. Internt vil dette i første rekke være medpolitikere - tilhørende ulike parti - og administrasjonen. I forhold til sistnevnte er det ikke åpenbart at muligheten for mistillit skulle svekke ordføreren eller vanskeliggjøre samarbeidet. Unntaket ville være dersom administrasjonen forsøkte å innta en rolle som politisk aktør, og spille opp til konstellasjoner og konfliktlinjer i kommunestyret på en slik måte at ordførerens autoritet ville svekkes.

Muligheten for å avsette ordføreren ved politisk mistillit ville kunne føre et nytt element inn i den politiske dynamikk i kommunestyret. I samhandlingen og i forhandlinger mellom partiene og mellom representanter ville muligheten for å stemme ordføreren ut av vervet kunne brukes som et virkemiddel; sannsynligvis mest effektivt som en urealisert mulighet. Det er vanskelig å si hvordan dette ville påvirke den politiske prosessen, men virkemidlet ville åpenbart kunne inngå som et nytt element i forhandlinger, tautrekking og kjøpslåinger mellom partier og grupper. Dersom en målsetting er å søke etter tiltak som kan øke den delibererende karakteren ved kommunestyrets virkemåte, er muligheten for tilbaketrekking neppe et egnet virkemiddel. Den frie og ubundne debatt fremmes neppe av at en ny restriksjon på ordførerens mandat innføres.

Med understrekning av at det dreier seg om spekulasjoner, kan det være verd å spørre seg om hvorvidt og hvordan en eventuell tilbakekallingsmulighet vil påvirke ordføreren i vedkommendes samhandling med omgivelsene. Igjen er det vel mest rimelig å anta at eventuelle virkninger vil være knyttet til hvorvidt tiltaket reduserer ordførerens uavhengighet, og dermed muligheten til å utøve selvstendig skjønn uten å skjele til muligheten av å bli avsatt (selv om det kan argumenteres for at slik hensyntagen i og for seg kan være en gunstig og ønsket effekt).

I spørreundersøkelsen til alle landets ordførere, er det et gjennomgående trekk at de rapporterer om til

dels meget høy frekvens av kontakt med såvel grupper og organisasjoner som enkeltpersoner. En del av disse retter sin kontakt spesifikt inn mot selve budsjettprosessen. Tendensen har vært i retning av at ordførerne opplever press- og interessegruppene aktivitet som økende. Slik ordførerne ser det, vokser gruppene press på ordføreren. Tendensen ser ut til å være at de dominerende organisasjonene blir enda mer dominerende med hensyn på påvirkningsaktivitet.¹⁴⁾

Ved tolkningen av disse opplysningene er det grunn til å merke seg at data bygger på egenrapportering fra ordførernes side. Generelt oppgir ordførerne at de mener seg i stand til å gjøre egne vurderinger og stå imot press fra ulike grupper. En nærmere analyse tyder imidlertid på at ordførerne allerede i dag kan ha visse problemer i så måte. I sin tolkning av materialet skriver Sissel Hovik at «Di større innverknad ordføraren har på kommunale beslutningar, di større gjennomslag får interessegruppene. Dersom vi ser ordførarens innverknad som teikn på politikaranes innverknad, er dette funnet ein støtte til påstanden om at politikarane ikkje står imot press frå gruppene.»¹⁵⁾

Det er altså grunn til å anta at mange politikere - og ordførere i særdeleshet - opplever betydelig pågang og press fra ulike grupper og organisasjoner. Vi skal ikke her ta stilling til ønskeligheten av slik lobbyisme, men antar likevel det må være et siktemål å sørge for at det er tilstede et rom for helhetlige og tverrsektorielle vurderinger i de kommunale organ. På denne bakgrunnen er det vanskelig å se at en tilbakekallingsordning på politisk grunnlag vil gjøre ordførerposisjonen *mindre* sårbar i forhold til pressgruppevirksomhet.

11. Konsekvenser for ordførerrollen

I dette notatet er fokus først og fremst satt på selve ordførerrollen, og det er forsøkt drøftet mulige konsekvenser av en ordning med mistillit og tilbaketrekking på politisk grunnlag. Et siste poeng som skal tas opp, er spørsmålet om hva en vil med ordførerrollen som et element i det kommunale politiske og administrative system. Svaret på det vil etter mitt skjønn være ett viktig premiss ved vurderingen av hvorvidt den foreslåtte ordning vil være tjenlig eller ei.

Som jeg har pekt på, kan ordførerrollens utforming neppe sees på løsrevet fra hvilken politisk styringsmodell som legges til grunn i kommunene. Betrachtingene i det følgende er imidlertid først og fremst sprunget ut av det som altoverveiende er situasjonen i dag, nemlig at en eller annen variant av formannskapsmodellen benyttes.

Slik jeg ser det, vil det være størst sannsynlighet for at en tilbaketrekkingssordning på politisk grunnlag vil *svekke* ordførerposisjonen snarere enn å styrke den. Rommet for selvstendig skjønn vil kunne innsnevres, og posisjonen vil kunne bli mer sårbar for politiske spill og kjøpslåinger. Vissheten om at ordføreren i en viss forstand sitter på kommunestyrets nåde vil kunne svekke autoriteten knyttet til denne posisjonen. En reform av denne typen vil selvsagt kunne fremme *andre* legitime hensyn. Dersom siktemålet imidlertid er å hegne om autoritet og verdighet forbundet med vervet, er det for meg vanskelig å se at tilbakekallingsrett vil være et egnet virkemiddel.

Ett siktemål forbundet med reformprosessen i lokalforvaltningen har vært å styrke mulighetene for politisk styring. Ved kommunelovsendringen fra 1993 gikk en over til et system hvor ordførerens mandatperiode var identisk med kommunestyrets; et tiltak som vel generelt siktet mot å styrke ordførervervet.

I Sverige har en som kjent også vedtatt en ny kommunelov fra 1992. I den forbindelse ble også spørsmålet om tilbakekalling av mandat eller verv drøftet. Mens kommunestyret (kommunfullmäktige) kan tilbakekalle oppdrag i nemnder og utvalg, kan ikke ordføreren avsettes på politisk grunnlag. Kommunestyret er derimot selv tillagt friheten til å bestemme hvor lang ordførerens mandatperiode skal være. Inntrykket er at de fleste kommunene velger å gjøre den like lang som fullmäktiges periode, nemlig tre år.

Det er også mulig å se spørsmålet om tilbakekalling i lys av hensyn til stabilitet og fornyelse i de kommunalpolitiske styringsorgan. Det mest iøynefallende ved norske kommunestyrer i så måte er den svært høye utskiftingstakten blant representantene. Mens våre nordiske naboland jevnt over har en utskifting på om lag en tredjedel av representantene etter hvert valg, er det i Norge ca. 64 prosent som skiftes ut. Denne andelen er altså svært høy, selv om dette ikke er noe nytt fenomen. Tvert om har omfanget av utskiftingen vært overraskende stabil ved en rekke valg.¹⁶⁾

Sammen med kollega Audun Offerdal ved Universitetet i Bergen har undertegnede advart mot å tolke den høye utskiftingen som en trussel mot lokaldemokratiet. Samtidig er det imidlertid klart at en så høy utskifting reiser spørsmålet om hvorvidt en velfungerende kommunalpolitisk organisasjon er kritisk avhengig av den tredjedelen som utgjør et stabiliserende element. Som nevnt er ordførere jevnt over personer med lang kommunalpolitisk fartstid. Dersom vervet ved tilbakekalling ble besatt av en

¹⁴⁾ J.fr. Sissel Hovik (1993): «Dei frivillige organisasjonane støysendarar eller informasjonskanalar frå lokalsamfunnet?», s. 102, i H. Baldersheim (red): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Tano.

¹⁵⁾ Ibid, s. 112.

¹⁶⁾ Se H.O. Larsen og A. Offerdal (1990): *Demokrati uten deltakere?* Oslo: Kommuneforlaget, og H.O. Larsen og A. Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene*. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys. Oslo: Kommuneforlaget.

annen person med noenlunde tilsvarende tjenestetid, skulle dette argumentet i og for seg ikke være av stor betydning. Dersom det imidlertid er slik at også

ordførerkompetanse gjennom fartstid i dette vervet i noen grad er ønskelig å opparbeide, vil en tilbakekallingsordning kunne svekke dette.
