



UNIVERSITETET I  
NORDLAND

Hans Petter Saxi, Oddbjørn Bukve, Arild Gjertsen,  
Annelin Gustavsen og Arthur Langeland

# Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv



**PARLAMENTARISME I NORSKE BYER OG  
FYLKESKOMMUNER I SAMMENLIGNENDE PERSPEKTIV**

**Hans Petter Saxi, Oddbjørn Bukve, Arild Gjertsen,  
Annelin Gustavsen og Arthur Langeland**

**UiN-rapport nr. 4 2014**

HANS PETTER SAXI, Oddbjørn Bukve, Arild Gjertsen, Annelin Gustavsen, Arthur Langeland

**Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv**

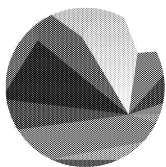
UiN-rapport nr. 4/2014

© Universitetet i Nordland  
ISBN: 978-82-7314-658-8

Trykk: Trykkeriet UiN

Universitetet i Nordland  
8049 Bodø  
Tlf: +47 75 51 72 00  
[www.uin.no](http://www.uin.no)

Alle rettigheter forbeholdes.  
© Universitetet i Nordland



UNIVERSITETET I  
NORDLAND

www.uin.no

## REFERANSESIDE, UiN-rapport

<u>Tittel:</u> Parlamentarisme i byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv	Offentlig tilgjengelig: Ja	UiN-rapport nr.
	ISBN 978-82-7314-739-4	ISSN 1892-476x
	Antall sider og bilag: 142	Dato: 03.02 2014
Forfatter(e) / prosjektmedarbeider(e) Hans Petter Saxi Oddbjørn Bukve Arild Gjertsen Annelin Gustavsen Arthur Langeland	Prosjektansvarlig (sign). Hans Petter Saxi 	
	Leder forskningsutvalget (sign). 	
<u>Prosjekt</u> Kommunal parlamentarisme	Oppdragsgiver(e) Kommunal og moderniseringsdepartementet	
	Oppdragsgivers referanse	
<u>Sammendrag</u> Rapporten sammenligner effektene av formannskapsmodell og parlamentarisme i byer og fylkeskommuner	<u>Emneord:</u> Parlamentarisme Formannskapsmodell Effekter Byer Fylkeskommuner	
<u>Summary</u> The report compare the outcomes of the alderman model and a parliamentarism model in cities and counties in Norway	<u>Keywords:</u> Parliamentarism The alderman model Outcomes Cities Counties	



## **INNHOLDSFORTEGNELSE**

<b>FORORD .....</b>	<b>7</b>
<b>KAPITTEL 1: BAKGRUNN FOR INNFORING AV PARLAMENTARISME I KOMMUNESEKTOREN .....</b>	<b>9</b>
<b>KAPITTEL 2: TIDLIGERE STUDIER AV BY- OG FYLKESPARLAMENTARISME.....</b>	<b>15</b>
<b>KAPITTEL 3: TEORIER OM DEMOKRATISKE STYREFORMER .....</b>	<b>25</b>
<b>KAPITTEL 4: PROBLEMSTILLINGER .....</b>	<b>31</b>
<b>KAPITTEL 5: DESIGN OG METODER .....</b>	<b>35</b>
<b>KAPITTEL 6: STATUS I BYENE MED PARLAMENTARISME .....</b>	<b>39</b>
<b>KAPITTEL 7: SAMMENLIGNING AV BYENE MED PARLAMENTARISME OG MED FORMANNSKAPSMODELL .....</b>	<b>59</b>
<b>KAPITTEL 8: STATUS I FYLKESKOMMUNENE MED PARLAMENTARISME.....</b>	<b>69</b>
<b>KAPITTEL 9: SAMMENLIGNING AV FYLKESKOMMUNENE MED PARLAMENTARISME OG FYLKESUTVALGSMODELL .....</b>	<b>95</b>
<b>KAPITTEL 10: DOKUMENT- OG MØTEOFFENLIGHET I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER MED PARLAMENTARISME .....</b>	<b>105</b>
<b>KAPITTEL 11: KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER .....</b>	<b>123</b>
<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>135</b>



## FORORD

Kommunal- og regionaldepartementet inviterte leverandører til konkurranse om anskaffelser av FOU om "Kommunal parlamentarisme" våren 2013. Universitetet i Nordland fikk kontrakt om oppdraget 21. mai. Oppdraget var tredelt. For det første ønsket departementet en kunnskapsstatus over den forskning som alt foreligger om parlamentariske styreformer i byer og fylkeskommuner. For det andre ønsket man en analyse av konkrete problemstillinger knyttet til praktiseringen av ordningene med by- og fylkesråd i dag. For det tredje ønsket man vurderinger av om den parlamentariske styreformen har virket som forutsatt og om det er behov for endringer i regelverket. Denne rapporten er vårt forsøk på å etterkomme departementets ønsker.

Forskningsleder på prosjektet har vært førsteamanuensis Hans Petter Saxi, Universitetet i Nordland. Saxi har også i all hovedsak vært forfatter av vedlagte rapport. Kapittel 9 er imidlertid skrevet av professor Oddbjørn Bukve, Høgskulen i Sogn og Fjordane. Bukve har også lest igjennom og kommentert hele rapporten, og har ellers vært med i referansegruppa for prosjektet. Kapittel 10 er skrevet av juridisk rådgiver Arthur Langeland, som også underviser i juridiske fag ved Høgskulen i Sogn og Fjordane. Innehenting og tilrettelegging av data ved Questback er gjort av seniorforskerne Annelin Gustavsen og Arild Gjertsen fra Nordlandsforskning i Bodø. De kvalitative intervjuene er gjort av Hans Petter Saxi.

Vi vil takke for konstruktive bidrag til design av prosjektet fra styringsgruppa for prosjektet. Denne har bestått av bystyrerepresentant Oddny Miljeteig (SV), Bergen kommune, stortingsrepresentant Michael Tetzschner (H) og spesialkonsulent Paul Bakke, Nordland fylkeskommune. Vi vil også få takke Kommunal- og moderniseringsdepartementet for finansieringen av prosjektet og for godt samarbeid. Eventuelle feil og mangler i rapporten må forfatterne ta på sin egen kappe.

Bodø 3. februar 2014

Hans Petter Saxi





## KAPITTEL 1:

# Bakgrunn for innføring av parlamentarisme i kommunesektoren

Innføring av parlamentarisme i Norge var et demokratiseringsprosjekt, der de folkevalgte på Stortinget gradvis ervervet seg mer makt på bekostning av kongen. Selv om stemmeretten var begrenset til 1/3 av den mannlige befolkningen da parlamentarisme ble innført i 1884, så var det en valgt forsamling av politikere som nå kontrollerte regjeringen. Parlamentarismen var ikke et resultat av grunnloven av 1814. Grunnloven bygger på et eksplisitt prinsipp om maktspredning, der lovgivende, utøvende og dømmende makt skal kontrollere og ballansere hverandre. Det parlamentariske prinsipp representerer imidlertid en konsentrasjon av makt i det den lovgivende og den utøvende makt smelter sammen. Parlamentet kontrollerer den utøvende makt gjennom sin mulighet for mistillitsvotum. Regjeringen er avhengig av parlamentets tillit for å kunne regjere. Sverdrups motto "All makt i denne sal" representerer altså et ønske om å utvide demokratiet. Det er de folkevalgte, ikke kongen som skal kontrollere den utøvende makt. Dette betyr dermed ikke at det er Stortinget som skal ha all makt på bekostning av regjeringen, som man kanskje skulle tro med utgangspunkt i dagens erfaringer med parlamentarisme. For øvrig ble parlamentarismen innført gradvis i Norge. Først etter 1905 ble parlamentarismen allment godtatt som politisk norm, og fra 1929 som "konstitusjonell sedvanerett" (Nordby 2000). Før Hornsruds regjering gikk av i 1928 hadde faktisk ingen norsk regjering gått av som følge av en mistillitsvotering. Det gikk faktisk 120 år fra parlamentarismen hevdes å være innført til mistillitsvotumet, parlamentarismens minimumsbetingelse, ble grunnlovfestet i 2007 i § 15 (Nordby 2010).

Norsk parlamentarisme er på flere punkter svært spesiell. Som eneste land i verden der man praktiserer parlamentarisme er det ikke mulig for en norsk regjering å oppløse parlamentet og å skrive ut ny-valg (Rasch 2004; Nordby 2010:140f). Forslag om å innføre oppløsningsrett har vært foreslått for Stortinget en rekke ganger fra 1820 og fram til 2011, men har ikke oppnådd det nødvendige flertall. Heller ikke da man grunnlovfestet parlamentarisme i 2007, innførte man oppløsningsrett, noe som i andre land oppfattes som en viktig del av et parlamentarisk system. Argumentene imot har vært at man med hyppige valg kunne risikere redusert valgdeltakelse og at distriktene ville bli rammet fordi befolkningen knyttet

til fiske, fangst og skipsfart ville kunne bli underrepresentert. Argumenter for oppløsningsrett er blant annet at det kunne løse opp fastlåste parlamentariske situasjoner, og at det ville styrke regjeringen i forhold til Stortinget. Et annet særtrekk ved norsk parlamentarisme er at man mangler en ordning med investitur, eller innsetningsvedtak. Investiturordningen er ellers en del av styringssystemet i nesten alle land med parlamentarisk styreform.

Manglende oppløsningsrett og investitur i norsk parlamentarisme øker mulighetene for at det dannes mindretallsregjeringer. Mindretallsparlamentarisme innebærer at regjeringen forhandler med partiene i opposisjon i parlamentet for å sikre seg flertall i konkrete saker. Dessuten må slike regjeringer finne seg i å tape avstemminger i parlamentet. Regjeringen må "sluke kameler" som det er blitt hetende i Norge. Norske regjeringer behøver ikke å ha et flertall i parlamentet bak seg, det holder at den ikke blir møtt med et flertall imot seg. *"Ikke mistillit kan sies å være et svakere vilkår enn positiv tillit. Det er nok at regjeringen blir tolerert av parlamentsflertallet"* (Rasch 2004:115). Dette er kjernene i den negative parlamentarismen. En regjering kan sitte så lenge den vil, hvis den ikke blir nedstemt etter et mistillitsvedtak eller et kabinettsspørsmål, eller taper et valg. Dette gjør at det vil være mulig å danne mindretallsregjeringer basert på forhandlinger med partier i opposisjon på Stortinget. Etter at Arbeiderpartiet mistet flertallet av representantene på Stortinget etter valget i 1961 har mindretallsregjeringer vært den klart dominerende regjeringsformen i Norge.

I den norske demokratidebatten har følgene av mindretallsparlamentarisme bekymret både politikere og forskere. Det har vært hevdet at regjeringens manglende flertall på Stortinget har ført til svake regjeringer, uklare ansvarlinjer, utydelige politiske skillelinjer og mangel på helhet og langsiktighet i politikken (Nordby 2000; Willoch 2003; Sejersted 2003; Østerud mfl. 2003; Rasch 2004, Nordby 2010). Debattene i det kommunale segmentet har på mange måter vært et speilbilde av den nasjonale. Bekymringene for helheten, uklart plassering av ansvar og utydelige politiske skillelinjer var problemer som man mente var forårsaket av formannskapsmodellen. I utredningene om innføring av parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner har man hatt forhåpninger om at parlamentarisme ville føre til et ansvarlig flertallsstyre og en mer samlet linje i politikktutforming. I forarbeidene til kommuneloven går det fram at man håpet at parlamentarisk styre skulle "styrke mulighetene for helhetsstyring og for etablering av klare politiske ansvarsforhold" (NOU 1990:13, s 148). Man var imidlertid også opptatt av at

mindretallet måtte få tilstrekkelig informasjon og arbeidsforhold for å kunne utøve kontroll og tilsyn med partiene i posisjon (NOU 1988:38). Man ønsket derfor at *"opposisjonen skulle sikres nødvendig utrednings- og kontormessig assistanse"* (NOU 1990:13, s 149).

Mens innføring av parlamentarisme nasjonalt handlet om å erstatte kongedømmet med folkevalgt styring, handler innføring av parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner om to styreformer som begge er demokratiske, og som vi begge har hatt lang erfaring med. Da prinsippene i dagens kommunelov ble utarbeidet, hadde man dessuten hatt erfaring med parlamentarisme i Oslo som var hjemlet i *"Parlamentarismeloven"* av 1985, og innført i februar 1986. (Ot.prp. nr. 91 (1984-85) *"Om midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene"*). Bakgrunnen for innføring av et parlamentarisk prinsipp i hovedstaden var at man *"var inne i en budsjettmessig vanskelig periode"* (Lund 1995:14). Økonomistyringen måtte styrkes, og i Forvaltningskomiteen av 1982 ble Arbeiderpartiet og Høyre enige om at politiske kommunalråder skulle erstatte rådmannen. Kommunalrådene skulle danne et kollegium – byrådet – som skulle avgjøre innstilling i alle saker som skulle avgjøres i formannskap og bystyre. Målene med å innføre parlamentarisme i Oslo var:

*"Å øke folkevalgt innflytelse, Å skape klarere politiske ansvarsforhold, Å øke medbestemmelsen for kommunens ansatte, Å øke desentralisering av politiske, administrative og forvaltningsmessige funksjoner, Å bedre servicen overfor byens innbyggere"* (Lund 1995:14).

Parlamentarismen i Oslo kommune skilte seg på flere punkter fra den norske parlamentariske styreformen. En forskjell var at medlemmene av kommunerådet bare fungerte som kollegium. Byrådsmedlemmene hadde ikke selvstendig avgjørelsesmyndighet og ansvar. Dette innebar at medlemmene av byrådet ikke kunne felles ved mistillitsvotum. Hele rådet måtte gå, hvis et mistillitsforslag fikk flertall i bystyret. I 1992 innførte man imidlertid *"ministeransvar"*, slik at enkeltbyråder fikk ansvar for en avgrenset del av administrasjonen, og dermed også kunne felles etter mistillitsvotum i bystyret, slik man kjenner det fra forholdet mellom storting og regjering. En annen forskjell fra parlamentarismen i hovedstaden og den nasjonale parlamentarismen var at byrådene måtte velges blant bystyrets medlemmer og varamedlemmer (Lund 1995:15). Som kjent kan statsministeren velge medlemmer til norske regjeringer også utenom Stortinget. Det er gode prinsipielle

argumenter for at en regjering bør bestå av folkevalgte representanter, slik det er vanlig i mange parlamentarisk styrte land slik som for eksempel i Storbritannia. En mer prosaisk begrunnelse for at regjeringsmedlemmer bør være folkevalgte er at dette øker betingelsene for samarbeid og forståelse mellom parlament og regjering. Bestemmelsen om at byrådene måtte komme fra bystyret i Oslo, ble senere fjernet. En tredje forskjell til den nasjonale parlamentarismen var at byrådet måtte ha et flertall i bystyret bak seg før det kunne tiltre. I kommuneloven av 1992 ble det forlangt 2/3 flertall. Dette kravet ble imidlertid redusert til vanlig eller simpelt flertall i endringslov av 16.04 1999. Denne investituren var svak, i det representantene kunne velge å stemme blankt eller ikke møte, men det var like fullt et innsettelsesvedtak som skilte det fra den nasjonale parlamentarismen. I Oslo innførte man imidlertid en prøveordning med "utpeking" av byråd, parallelt til ordningen på nasjonalt nivå, der regjeringen "utpekes", og man ikke trenger noe innsetningsvedtak (Stigen m.fl. 2008). I 2012 ble utpekingsalternativet skrevet inn i kommuneloven i ny § 19a. Dermed kan altså kommuner og fylkeskommuner velge å droppe innsetningsvedtak, noe som også gjør den parlamentariske ordningen i kommunesektoren mer lik vår nasjonale parlamentarisme. Generelt vil man forvente at ordninger med investitur øker sjansene for flertallsregjeringer fordi man tvinger fram et flertall blant de folkevalgte (Rasch 2004:104).

Det forelå flere evalueringer av det parlamentariske styringssystemet i Oslo som var publisert i forkant av forarbeidene til dagens kommunelov. Man hadde i tillegg til dette også erfaring med en styringsmodell med parlamentariske trekk i Hedmark fylkeskommune mellom 1988 og 1991. Et fylkesråd valgt med flertall i fylkestinget overtok her fylkesrådmannens oppgaver. Det var imidlertid ikke mulig for fylkestinget i Hedmark å felle fylkesrådet, og ordningen kan derfor ikke karakteriseres som parlamentarisme (Hagen 1991a; Hagen 1991b).

Mulighetene som kommuneloven av 1992 ga for å innføre parlamentarisk styring har ikke utløst noen parlamentarismebølge i kommunene. Etter Oslo innførte Bergen kommune byrådsordningen i 2000, og Tromsø i 2011. Bare disse tre byene av Norges 428 kommuner har så langt valgt styringsprinsippene som ligger til grunn for parlamentarisme. I fylkeskommunene har imidlertid mulighetene for å innføre parlamentarisk styring utløst en liten bølge. Fire fylker, av 18 totalt (hvis vi ikke tar med Oslo), har valgt parlamentarisme. Nordland var først ute i 1999, og Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms fulgte etter i 2003. I flere kommuner og fylkeskommuner har man vurdert å innføre parlamentarisme, for eksempel i Akers-

hus fylkeskommune (Bukve og Saxi 2011). Foreløpig er det likevel bare de nevnte sju enhetene som har valgt det parlamentariske prinsipp som grunnlag for den politiske styringen i norsk kommunesektor.

Innføring av parlamentarisme representerer en konstitusjonell endring i forhold til formannskapsprinsippet fordi både valget av det utøvende organet, forholdet mellom politikk og administrasjon og det politiske ansvaret endres radikalt (Saxi 2009). For det første ledes administrasjonen av en administrasjonssjef med formannskapsbasert styring. Med parlamentarisme overtar by- og fylkesråd den strategiske styringen over administrasjonen, og administrasjonssjefen mister sine funksjoner. For det andre forutsetter parlamentarisk styring at det utøvende organet ikke får et flertall av de folkevalgte imot seg ved et eventuelt mistillitsforslag eller et kabinettsspørsmål. By- og fylkesråd kan likevel fungere selv om de ikke har flertall i bystyre eller fylkesting. Det er når det gjelder spørsmålet om de folkevalgtes tillit at det utøvende organet må ha støtte i et flertall av de folkevalgte. Dette er også hovedprinsippet i det nasjonale parlamentariske systemet, som tar utgangspunkt i prinsippet om "negativ parlamentarisme" (Rasch 2004). For det tredje velges det utøvende organet (by- og fylkesråd) i et parlamentarisk system enten ved majoritetsvalg etter §19, eller med utpeking etter § 19a, mens formannskap og fylkesutvalg velges med proporsjonalt valg i et system basert på formannskapsmodellen.

Vi har valgt å bygge opp rapporten på følgende måte: I kapittel 2 vil vi oppsummere sentrale funn i forskningen som er gjort om kommunal parlamentarisme i Norge. Vi behandler studiene av by-parlamentarisme separat fra studiene av fylkes-parlamentarisme, fordi det er såpass store forskjeller mellom byene og fylkeskommunene. Byene det er snakk om er Oslo og Bergen, altså storbyer i norsk sammenheng, med mye politisk "drivstoff", store budsjetter, mange ansatte og mange saker. Politikken i fylkeskommunene preges av langt færre saker, ansatte og møter. I kapittel 3 skal vi redegjøre for det teoretiske grunnlaget for analysene i rapporten. Vi tar her utgangspunkt i skillet mellom konsensus- og majoritetsdemokrati. Førstnevnte demokratiideal bygger på ideen om å forankre og fordele politisk makt så bredt som mulig, mens sistnevnte ideal dreier seg om å plassere det politiske ansvaret hos et flertall av de folkevalgte. Problemstillingene i rapporten kommer i kapittel 4 og bygger både på det gitte oppdraget, tidligere forskning og det teoretiske utgangspunktet. I kapittel 5 beskrives design av datainnhenting og de metoder vi har benyttet. Her blir metodiske problemstillinger også drøftet. I

kapittel 6 sammenligner vi oppfatningene til de folkevalgte i byene med parlamentarisk styring basert på personlige intervjuer høsten 2013. I kapittel 7 blir disse oppfatningene sammenlignet med oppfatninger om hvordan formannskapsmodellen fungerer i tre kontroll-byer. I kapittel 8 gjør vi en sammenlignende studie av fylkeskommunene med parlamentarisme. Deretter analyserer vi fylkestingsrepresentantene i fylkestingene med parlamentarisme og med fylkesutvalgsmodell i kapittel 9. I kapittel 10 analyserer vi situasjonen som er oppstått etter at Sivilombudsmannen påla byene og fylkeskommunene med parlamentarisme å praktisere møte- og dokumentoffentlighet i by- og fylkesråd. Kapittel 11 tar utgangspunkt i idealene om konsensus- og majoritetsdemokrati og vurderer sterke og svake sider ved kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme. Et spørsmål i dette kapitlet er om størrelsen på kommunen har betydning for hvordan parlamentarisme vil fungere, og i så fall hvilken betydning dette har.

## KAPITTEL 2:

### Tidligere studier av by- og fylkesparlamentarisme

I det følgende skal vi gjennomgå studier og evalueringer av by- og fylkesparlamentarisme i Norge. Dette omfatter alle rapporter, bøker og artikler på norsk og engelsk som er publisert om dette fra 1988 til dags dato. For å begrense omfanget av fremstillingen og for å unngå gjentakelser, har vi imidlertid ikke referert notater som har fungert som grunnlagsmateriale for større rapporter, da resonnementer og funn er ivaretatt i rapportene. Vi har heller ikke tatt med "paper" som er presentert på konferanser, fordi disse stort sett er publisert som artikler senere. Vi har dessuten valgt å utelate noen studentarbeider som er levert inn om parlamentarisme i norsk kommunesektor ved enkelte av høgskolene og universitetene.

#### Studier av byparlamentarisme

Den første studien av effektene av parlamentarisme i norsk kommunesektor ble gjort bare to år etter at Oslo innførte byrådsordningen i 1986. Konklusjonene i denne evalueringen var at de folkevalgte hadde fått mer innflytelse i forhold til administrasjonen, at det politiske ansvaret var blitt klarere og også at beslutningsprosessene var blitt mer helhetlige (Baldersheim og Strand 1988). Sentrale målsettinger med reformen så altså ut til å være oppfylt et stykke på vei. Forhåpningene om at byparlamentarisme skulle føre til bedre service til publikum ble imidlertid ikke innfridd, og effektene av reformen ble stort sett bare registrert i den interne toppen av organisasjonen (Baldersheim og Strand 1988:iii). Reformen bidro heller ikke til at man fikk kontroll med et stort økonomisk underskudd i Oslo kommune. Disse problemene hadde "dypere røtter" enn den parlamentariske reformen maktet å påvirke (Baldersheim 1989:157). Senere fikk man kontroll med økonomistyringen i kommunen, men dette var ikke forårsaket av byparlamentarismen (Baldersheim 2005).

Det ble også gjort en studie av voteringene i bystyret i Oslo før og etter innføring av byrådsordningen (Lotsberg 1989). Her viste det seg at stemmegivningen i bystyret ikke var påvirket av det nye parlamentariske styringssystemet. Både før og etter reformen stemte representantene for Høyre og Arbeiderpartiet likt i over 80 prosent av voteringene. Lotsberg konkluderte derfor med at de som sto bak reformen hadde hatt for store forventninger (Op. cit. S 128). På tross av djerpe ambisjoner, endret ikke politikerne i bystyret atferd.



Ti år senere, i en sammenlignende studie av styringssystemet i Oslo og tre andre storbyer, fant evalueringsforskerne til sin overraskelse at det ikke var mulig å finne forskjeller mellom hovedstaden og de tre andre byene, til tross for at de sistnevnte hadde en formannskapsmodell (Hagen m. fl. 1999). En forklaring på dette var at studien ble gjort i en situasjon der byrådet i Oslo ikke hadde flertall bak seg. I en situasjon med mindretallsbyråd hadde politikuttforming i bystyret preg av hestehandel mellom byrådet og opposisjonen, ikke ulikt situasjonen i bystyrene med formannskapsmodell (Op. cit. 1999:255). Likevel var oppslutningen om den parlamentariske styreform i Oslo stor blant politikerne. Så mange som 94 prosent av bystyrepolitikerne ønsket for eksempel å beholde byrådsordningen (Op. cit. S 224). Evalueringen inneholdt også en analyse av valgdeltakelsen i de fire byene. Det ble registrert en nedgang i alle byene. Nedgangen var minst i Oslo, men forskjellen til de andre byene var imidlertid ikke signifikant.

Også i denne evalueringen ble det gjort en voteringsstudie (Myrvold og Østtveiten 1999). Her sammenlignet man votingene i bystyrene i Oslo i 1991 da byrådet hadde flertall bak seg med 1997, da byrådet var i mindretall. Man sammenlignet også med Bergen i 1997, som da fortsatt hadde formannskapsmodell. Med et byråd med flertall i bystyret i Oslo, fulgte votingene i hovedsak skillelinjen mellom posisjon og opposisjon. Med mindretallsbyråd var skillelinjene i votingene mer uklar, ikke ulik votingene med formannskapsmodell. I sammenligningen mellom Oslo og Bergen var konklusjonen overraskende nok at konfliktnivået var høyere i Bergen enn i Oslo, til tross for at Bergen da var styrt med utgangspunkt i en formannskapsmodell. Dette indikerer at politikuttforming kan være uttrykk for at institusjonaliserte styringstradisjoner i begrenset grad lar seg påvirke av endringer i formelle styringsstrukturer.

Etter at Bergen innførte parlamentarisk styring i 2000 ble det gjort en komparativ studie med Oslo, Trondheim og Stavanger (Fimreite m. fl. 2003). Det overordnede spørsmålet i studien var om demokratiet i Bergen var blitt vitalisert. Svarene var ikke entydige, men en konklusjon var at politikernes kontroll med administrasjonen hadde økt. Politikerne vurderte bystyret i Bergen som det organet som hadde mest innflytelse, noe som kan forklares med at byrådet var i en mindretallssituasjon. Også i denne studien viste intervjudata at politikuttforming i Bergen var preget av et høyt konfliktnivå både før og etter innføring av parlamentarisme.

Fra 2003 ble det gjort et forsøk i Oslo kommune med en ordning der ordføreren etter sonderinger i bystyret peker ut en byrådsleder kandidat. Man ønsket altså å avvikle ordningen med investitur. "Utpekingsforsøket" i Oslo føyer seg inn i en hel rekke med endringer, som samlet har gjort byrådsordningen svært lik vår nasjonale parlamentarisme. Hensikten med ordningen var for det første å unngå "takk-tikkeri, skinnavstemminger, passive flertall og ustabile politiske allianser" og for det andre "å klargjøre og å styrke ordførerenes rolle". Forsøket ble evaluert av Stigen m. fl. i 2008. Hovedkonklusjonen i rapporten var at utpeking var en ordning som hadde støtte fra et flertall av informantene og som på en "noe bedre måte" enn innsetningsvotering bidrar til styringsdyktige byrådskonstellasjoner. Blant annet ble ordførerrollen tydeligere og mer innflytelsesrik, mens byrådslederen fikk en mer selvstendig rolle.

Det er så vidt vi vet ikke gjort flere studier av byparlamentarisme i Norge enn de refererte arbeidene. Dette betyr at effektene av å innføre parlamentarisme i Tromsø i 2011 foreløpig ikke er evaluert. Etter å ha gjennomgått litteraturen om parlamentarisk styring i fylkeskommunene, skal vi imidlertid referere noen studier der man har sammenlignet by- og fylkesparlamentarismen. Først skal vi imidlertid gå igjennom studiene som er gjort av fylkesparlamentarisme.

### **Studier av fylkesparlamentarisme**

Da Nordland fylkeskommune innførte parlamentarisme i 1999, var hensikten å vitalisere det regionale demokratiet. Målene var "å styrke de folkevalgtes innflytelse", "å klargjøre det politiske ansvaret", og "å tydeliggjøre de politiske skillelinjene." En hovedkonklusjon i evalueringsstudiene som ble gjort av styringssystemet i Nordland fylkeskommune var at overgangen til parlamentarisme i Nordland langt på vei oppfylte målsettingene (Saxi 2002; Røiseland og Stigen 2003; Saxi 2003). Dette skyldes blant annet at fylkesrådet overtok fylkesrådmannens funksjoner, noe som økte den politiske innflytelsen på forberedelsene av politiske saker og til iverksettingen av disse. Baksiden av medaljen var imidlertid at en høy andel av politikerne i opposisjon ikke var enige i at parlamentarismen var en suksess. Mange opposisjonspolitikere var frustrerte og de var misfornøyde med sine arbeidsbetingelser. En viktig årsak til dette var at fylkesrådet i Nordland hadde et flertall bak seg.

For å undersøke om innføring av fylkesråd i Nordland hadde hatt eksterne effekter, ble det gjort en kvantitativ innholdsanalyse av lokalevisenes dekning av Nord-

land fylkeskommune før og etter innføring av fylkesråd (Saxi og Lødemel 2004; Saxi 2007b). Man forventet at innføring av parlamentarisme ville bidra til mer polariserte debatter i fylkestinget. Dette skulle teoretisk sett bidra til å øke journalistenes interesse for fylkespolitikk, noe som igjen skulle gi flere avisoppslag om fylkeskommunen og om fylkespolitikk. Man forventet også flere negative oppslag med utgangspunkt i en antakelse om at opposisjonen ville "hamre løs på" fylkesrådet med kritikk, noe som ville skape skarpere debatter i fylkestinget. Disse forventningene ble overraskende nok ikke innfridd. Det ble ikke skrevet mer om Nordland fylkeskommune og om fylkespolitikk etter at parlamentarisme ble innført. Den viktigste forklaringen på dette var at fylkesrådets møter var lukkede, mens fylkesutvalgsmøtene tidligere hadde vært åpne for publikum og for journalister. På ett punkt viste medieanalysen funn som forventet; politikere fikk en langt mer fremtredende rolle i lokalavisene, og etatssjefene ble nesten borte fra spaltene.

I en evaluering av den parlamentariske modellen i Nord-Trøndelag fylkeskommune var en konklusjon at målsettingene med reformen også her langt på vei ble innfridd (Sletterød m. fl. 2006). Målsettingene i Nord-Trøndelag var nærmest identiske med målene i Nordland, og fylkesparlamentarismen ble også her beskrevet som vellykket av et flertall av representantene i fylkestinget. Politikerne tilhørende partiene i opposisjon opplevde imidlertid også her at deres verdier og interesser ble neglisjerte, noe som også her kan skyldes at fylkesrådet var i en majoritetssituasjon. Som i Nordland synes bildet å være at det parlamentariske styringssystemet passet politikerne i posisjon godt, men ikke opposisjonspolitikere.

Da Hedmark fylkeskommune innførte parlamentarisk styring i 2003, tiltrådte et majoritetsråd med bare tre medlemmer fra to partier, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Bakgrunnen for et så lite fylkesråd var ønsket om å spare penger. Den uintenderte effekten av dette var at makten i fylkespolitikken ble svært konsentrert på få hender, noe som gjorde politikuttformingene majoritetspreget (Saxi og Stigen 2006). Som i de to forgående evalueringene av fylkesparlamentarisme fant man at politikerne i posisjon mente at det nye styringssystemet var vellykket, mens opposisjonen virket mer frustrert enn i Nordland og Nord-Trøndelag.

For å kartlegge mulige effekter av å innføre parlamentarisme i alle de fire fylkene som da hadde parlamentarisk styreform, ble det gjennomført en omfattende komparativ studie av Gjerald og Bukve (2007). Det overordnede spørsmålet var om politikktutformingene hadde blitt mer majoritetspreget. Også her var svaret bekreftende, da nesten samtlige fylkesråd hadde vært i en majoritetssituasjon, samtidig som fylkesrådene hadde konsentrert makt til få medlemmer på mellom tre og fem fylkesråder. I alle fire fylkesting var det en stor andel av representantene for partiene i opposisjon som var kritiske til det parlamentariske styringssystemet. Evalueringen bygget også på intervjudata med befolkningen i parlamentarismefylkene som ble sammenlignet med befolkningen i to kontrollfylker. Disse dataene viste at befolkningens kunnskaper om fylkeskommunen ikke var påvirket av innføringen av parlamentarisk styring når man sammenlignet med befolkningen i kontrollfylkene. Den samme mangelen på ekstern effekt ble registrert i forhold til fylkeskommunens legitimitet i befolkningen (Gjerald og Bukve 2007:103).

Bidrar parlamentarisme til bedre styring i fylkeskommunene og til vitalisering av det regionale demokratiet? Dette er utgangspunktet til Saxi (2009), som konkluderer med at fylkesrådsordningen har bidratt til en forbedret styring, men ikke til en mer demokratisk fylkespolitikk. Bakgrunnen for denne konklusjonen var at innføring av parlamentarisme i følge et klart flertall av fylkestingsrepresentantene har bidratt til å forbedre den interne styringen i fylkeskommunene. Med utgangspunkt i Lijpharts demokratiideal (2008), der avspeiling mellom de styrende og de styrte er et sentralt kriterium, representerer ikke parlamentarisme noe fremskritt i forhold til formannskapsmodellen, snarere tvert om. Artikkelen inneholder også en analyse av valgdeltakelse i fylkeskommunene med parlamentarisme og med formannskapsmodell. Konklusjonen var at valgdeltakelsen ikke ble påvirket av styringsprinsipp. Innføring av parlamentarisme ser dermed ikke ut til å ha gitt målbare effekter i fylkeskommunenes omgivelser.

I den eneste engelskspråklige artikkelen som foreløpig er publisert om effekter av fylkesparlamentarisme i Norge har Bukve og Saxi (2013) sammenlignet alle dataene om fylkesparlamentarisme med to kontrollfylker, der det ble foretatt en egen datainnhenting. Analysene viser at det er signifikante forskjeller mellom de to kontrollfylkene og de fire fylkeskommunene med parlamentarisme på følgende punkter: Politikktutformingene i parlamentarismefylkene har et tydeligere majoritetspreg enn i fylkeskommunene med fylkesutvalgsmodell. Det er også signifikant større frustrasjon blant fylkestingsrepresentantene som tilhører opposisjonsparti-

ene i fylkeskommunene med parlamentarisk styring i forhold til kontrollfylkene. Legitimiteten til det parlamentariske styringssystemet i parlamentarismefylkene er dessuten urovekkende lav blant opposisjonspolitikere. På sikt kan dette føre til systemstabilitet ved at flertallet for de to systemene svinger fra periode til periode.

### **Sammenligning av by- og fylkesparlamentarisme**

I en sammenlignende studie av de parlamentariske styringssystemene i Oslo kommune, Bergen kommune og Nordland fylkeskommune undersøkte Saxi (2006) om politikktutformingene hadde fått et klarere majoritetspreg. Siden parlamentarisme innebærer at rådet velges med majoritetsvalg, mens fylkesutvalget er proporsjonalt valgt, skulle man forvente at parlamentarisme ville bidra til mer majoritetspreget politikk. Dette ble målt med utgangspunkt i tre indikatorer: Var skillet mellom posisjon og opposisjon blitt klarere? Var den utøvende makt bygget på et flertall av de folkevalgte? Var forholdet mellom rådet og de folkevalgte var preget av at førstnevnte organ dominerte? For byenes vedkommende var svarene nei på disse spørsmålene. Dette indikerer at politikktutformingene i byene hadde konsensuspreg. En viktig forklaring på det manglende majoritetspreget i byene var at byrådene stort sett hadde vært i mindretall. I Nordland hadde imidlertid fylkesrådene stort sett hatt flertall, noe som er en viktig årsak til at politikktutformingene her var majoritetspreget. Legitimiteten til det parlamentariske styringssystemet blant politikerne var klart størst i Oslo, lavest i Bergen, med Nordland i en mellomstilling.

I en avhandling til graden Dr. polit. har Saxi (2007a) samlet fire artikler om parlamentarisk styring i norsk kommunesektor. Tre av disse er omtalt ovenfor. I innledningskapitlet til avhandlingen sammenligner han det nasjonale parlamentariske systemet med parlamentarismen i byene og fylkeskommunene. Kommuneparlamentarismen har flere likhetstrekk med nasjonal parlamentarisme; regjeringen mangler muligheter for å oppløse parlamentet/bystyret/fylkestinget og til å skrive ut nyvalg, man har ett-kammersystem og man har den spesielle ordningen at medlemmer i regjering/råd må fratruke som folkevalgt. Det er imidlertid ganske mange forskjeller mellom kommuneparlamentarisme og det nasjonale parlamentariske systemet: For det første kreves det ikke innsetningsvedtak (investitur) nasjonalt. Her utpekes statsministeren, noe som danner grunnlag for at Norge har en "negativ" form for parlamentarisme. I kommuner og fylkesting ble det tidligere krevd en avstemming med flertall før et byråd eller et fylkesråd kunne tiltre. Det er fortsatt

investiturordning i kommuner og fylkeskommuner som har valgt parlamentarisk modell, men etter en endring i kommuneloven ble utpekingsordningen gjort tilgjengelig igjennom § 19a. For det andre er komitésystemet lukket på Stortinget, mens komitémøtene er åpne i byene og kommunene. Dette bidrar til å svekke komitésystemet som "politisk verksted" i byer og fylkeskommuner med parlamentarisme. For det tredje er det kontinuerlige forhandlinger på Stortinget, mens bystyrene og i særlig grad fylkestingene møtes sjelden. Bystyre- og fylkestingsmedlemmene er dessuten i hovedsak deltidsaktører, mens stortingspolitikere er heltidspolitikere. Dette bidrar til at opposisjonspartiene på Stortinget blir mektigere aktører i forhold til regjeringen enn tilfellet er i fylkes og bypolitikken, der opposisjonen sjeldnere samles. For det fjerde er nasjonale regjeringer langt større enn by- og fylkesrådene. Dette bidrar til å at makten konsentreres mer med parlamentarisme i kommunesektoren enn på nasjonalt nivå. For det femte er det naturlig nok langt flere saker med langt større viktighet på nasjonalt nivå enn i kommunesektoren. Dette bidrar til at det ofte dukker opp saker som har prinsipiell betydning på Stortinget, mens slike saker er sjeldnere i byene og svært sjeldne i fylkeskommunene. Dette gjør at det er lite sannsynlig at opposisjonen i fylkespolitikken kan felle et fylkesråd etter mistillitsvotering. For det sjette mangler kommuner og særlig fylkeskommuner autonomi sammenlignet med storting og regjering. Ett sentralt motiv bak innføring av parlamentarisme i kommunesektoren var å tydeliggjøre det politiske ansvaret. Hvis det er regjeringen sentralt som egentlig er ansvarlig for mesteparten av sakene som behandles i kommuner og særlig i fylkeskommunene, risikerer man "å rette baker for smed" hvis opposisjonen eller velgere stemmer ned et sittende by- eller fylkesråd. Samlet sett bidrar disse forskjellene mellom den nasjonale parlamentarismen og by- og fylkesparlamentarismen til å gjøre sistnevnte mer majoritetspreget og sentralisert. Dette gjelder i første rekke fylkesparlamentarismen, som har hatt klare majoritetstrekk, både i forhold til byene og i forhold til det nasjonale parlamentariske styringssystemet.

I noen av artiklene som er nevnt tidligere er det på noen variable foretatt sammenligninger mellom byene og fylkeskommunene med parlamentarisk styring. I Saxi (2009) er det gjort en sammenligning mellom typer av byråd, fylkesråd og nasjonale regjeringer frem til 2008. Her viser det seg at fylkesrådene skiller seg klart ut ved at hele 78 prosent av disse var majoritetsråd. I Oslo og Bergen var til sammenligning bare 8 prosent av rådene i majoritet, noe som var ganske likt med de nasjonale regjeringene i den samme perioden. Fra 1986 til 2008 var 12 prosent

av norske regjeringer i majoritet. Dette indikerer at fylkene har hatt et klart majoritetspreg, mens byene har vært preget av "minoritetsregjeringer" slik som det nasjonale nivå.

### **Kommunal parlamentarisme: Konklusjoner så langt**

Oppsummeringene av de studiene som er gjort av effektene av å innføre parlamentarisk styring i norsk kommunesektor viser at det er ganske store forskjeller mellom byene og fylkeskommunene. Vi skal derfor summere opp byene og fylkeskommunene hver for seg:

Studiene av Oslo og Bergen (Tromsø er tidligere ikke evaluert) viser at innføring av parlamentarisme ikke fører til en markert endring i politikkkutforming, selv om formannskapsmodellen og parlamentarisme representerer svært ulike demokratiske prinsipper. En viktig grunn for dette har nok vært at politikerne både i Oslo og Bergen ofte har dannet byråd uten flertall i bystyrene bak seg. Dette kan fortolkes slik at styringstradisjoner i organisasjoner ofte lever videre, selv om det gjennomføres endringer i formelle styringsstrukturer (Se for eksempel Olsen 1988). Dette blir understøttet av at det ikke har vært mulig å måle eksterne effekter av å innføre byparlamentarisme. Politikerne har overtatt den strategiske styringen av administrasjonen i byene i og med at man har dannet byråd. Dermed kan man si at de folkevalgte har fått økt innflytelse. Bystyremedlemmenes oppslutning om det parlamentariske styringssystemet er imidlertid ulik; i Oslo vil nesten alle fortsatt ha parlamentarisme, mens det bare var et svært knapt flertall i Bergen for dette. Dette kan skyldes institusjonelle faktorer, som at politikere og administrative ledere i Oslo måtte kjempe igjennom sin parlamentarismemodell på midten av 80-tallet. Dette har gitt et langsiktig eierforhold til modellen. En annen forklaring er knyttet til at Oslo har svært mange oppgaver å håndtere og store ressurser siden man her kombinerer funksjoner som kommune, fylkeskommune og også som hovedstad. Man kan si at det er mye politisk drivstoff i Oslo kommune, noe som gjør at mulighetene for parlamentariske situasjoner relativt ofte kan oppstå. Dette gjør at parlamentarisme kanskje er spesielt godt egnet her sammenlignet med fylkeskommunene som har relativt få oppgaver som er viktige for borgernes velferd og som har liten grad av autonomi.

Når det gjelder fylkeskommunene, så er en konklusjon på de refererte studiene, at det å erstatte formannskapsprinsippet med det parlamentariske prinsipp har hatt effekter på politikkkutforming. Dette er ikke noen selvfølge i reformstudier.

Svært ofte finner forskere at reformer ikke har hatt noen målbar effekt og i mange tilfeller blir det registrert negative bieffekter. Studiene av fylkesparlamentarisme har vist at reformene i stor grad har bidratt til å realisere de mål man satte seg da man innførte parlamentarisme. Hvis målrealisering tas som et suksesskriterium, kan vi si at fylkeskommunal parlamentarisme i Norge så langt ha vært en suksess. Parlamentarisme har i følge flertallet av representantene i fylkestingene bidratt til å klargjøre det politiske ansvaret og til å tydeliggjøre de politiske skillelinjene. Det er imidlertid to bi-effekter av reformene som må inkluderes i regnestykket:

For det første gir opposisjonspolitikere i fylkestingene uttrykk for frustrasjon med fylkespolitikken. Dette har sammenheng med at det store flertallet av fylkesrådene som til nå er dannet har vært flertallsråd.

For det andre blir et parlamentarisk system mer lukket enn et formannskapssystem. Opposisjonen får ikke innsyn i fylkesrådets drøftinger, og de får senere tilgang til sakspapirer.

En generell konklusjon er at effektene av parlamentarismen først og fremst berører den interne styringen i kommuner og fylkeskommuner. Forholdet mellom den strategiske toppledelsen i administrasjonen og politikerne og mellom det utøvende organet og de valgte representantene blir også sterkt påvirket. Det samme kan sies om forholdet mellom representantene for partiene i posisjon og opposisjon. Det er altså den interne styringen at vi kan registrere endringer, og disse endringene ser ut til å gå i den retningen man ønsket da man formulerte målene med å innføre parlamentarisk styring i kommunesektoren.

Angående den eksterne styringen, så har det ikke vært mulig å registrere eksterne effekter verken på stemmegivning, på borgernes kunnskaper om og legitimitet til fylkeskommunen. Bildet av fylkeskommunen i lokalavisene politiseres imidlertid etter innføring av parlamentarisme, ved at politikere blir langt mer synlige og administrative ledere får redusert oppmerksomhet. På tross av dette, er hovedbildet at innføring av parlamentarisme overraskende nok ikke har hatt målbare eksterne effekter på tross av at de interne effektene på styringen i byene og fylkene med parlamentarisme er substansiell.





## KAPITTEL 3:

### Teorier om demokratiske styreformer

Arend Lijpharts idealtypiske skille mellom konsensus- og majoritetsstyre har vært et sentralt utgangspunkt for mange av de som har skrevet om overgangen mellom formannskapsprinsippet og parlamentarisme i kommunesektoren i Norge (Hagen m.fl. 1999, Saxi 2006, 2007a). Et grunnleggende kjennetegn på konsensusdemokrati er at man deler på makten og forhandler seg fram til enighet, mens majoritetsstyre handler om å konsentrere makt til et flertall, slik at ansvaret for politikken blir synlig.

“... the majoritarian model of democracy is exclusive, competitive, and adversarial, whereas the consensus model is characterized by inclusiveness, bargaining, and compromise; for this reason, consensus democracy could also be termed “negotiation democracy” (Lijphart 1999:2).

I et parlamentarisk system der det er mange partier, vil makten bli konsentrert i to omganger: Først stemmer velgerne inn sine representanter til parlamentet. Partisammensetningen vil her avhenge av valgsystem, sperregrenser, utregningsmetoder osv, men den vil ofte gi et “styringstillegg” til de større partiene. Småpartiene vil oftere risikere å ikke bli representerte. Et unntak fra dette er situasjoner der små partier havner “på vippen” og dermed kan få veldig stor innflytelse fordi de avgjør om et råd får flertall eller ikke. Siden tema i denne rapporten er parlamentarisme i norsk kommunesektor, kan det være på sin plass å nevne at kommunestyre og fylkesting som oftest har flere partier representert enn på Stortinget, blant annet som følge av at man ikke har sperregrense til kommune- og fylkestingsvalg. Fragmenteringen blir dermed større i kommunestyre og fylkesting enn på Stortinget. Dermed forhandler partilederne i parlamentet om hvilke(t) parti(er) som skal danne regjering. I de aller fleste land har man en votering der det kreves flertall før en regjering kan tiltre. Men selv der man ikke har investitur, er det sedvane at det største partiet får statsministeren som forsøker å få dannet en regjering med flertall.

Lijphart ser imidlertid på flere faktorer enn karakteristika ved regjeringene når han vurderer om et regime er preget av konsensus- eller majoritetsstyring. Presidentstyrer er basert på prinsippet om maktspredning, og er dermed i utgangs-

punktet mer konsensuspreget enn parlamentariske systemer, basert på konsentrasjon av makt. Føderalstater er for eksempel mindre preget av majoritetsstyre enn enhetsstater. Hyppig bruk av folkeavstemminger vil på den andre siden bidra til å spre makt, og gjøre et regime mer konsensuspreget. En rigid grunnlov vil også bidra til å spre makt fordi et parlamentsflertall ofte ikke er tilstrekkelig til å endre den. En selvstendig sentralbank bidrar likeså til desentralisering av makt. For Lijphart er Storbritannia og Sveits, begge parlamentariske systemer, ytterpunkter på skalaen fra konsensus- og majoritetsstyring. Et hovedpoeng her er at en rekke formelle ordninger bidrar til å gjøre styresettet mer eller mindre majoritetspreget. Lijpharts to demokratimodeller har følgende kjennetegn:

Konsensusdemokrati	Majoritetsdemokrati
1. Utøvende makt i koalisjonsorgan	1. Utøvende makt hos flertallsorgan
2. Balanse mellom representative og utøvende organ	2. Utøvende organ dominerer
3. Tokammerssystem	3. Ettkammerssystem
4. Føderalstat	4. Enhetsstat
5. Sterke konstitusjonelle begrensninger på maktutøvelsen	5. Svake konstitusjonelle begrensninger på maktutøvelsen
6. Flerpartisystem	6. Topartisystem
7. Forholdstallsvalg	7. Flertallsvalg

Formannskapsmodellen og fylkesutvalgsmo-  
 modellen har mange kjennetegn på å  
 være konsensusmodeller. Siden det utøvende organet i kommunene velges med  
 utgangspunkt i proporsjonale valg, vil sammensetningen i formannskap og fylkes-  
 utvalg avspeile partienes relative styrke i kommunestyre og fylkesting. Så lenge  
 ett parti ikke har flertall alene, vil beslutningene bli preget av forhandlinger og  
 kompromisser, noe som på sikt vil bidra til å skape en politisk kultur preget av  
 konsensus. Formannskapsprinsippets sterke side er at det bidrar til at velgernes  
 partipreferanser kommer til uttrykk i alle besluttede organ. Dette øker sannsyn-  
 ligheten for at mange synspunkter, verdier og interesser kommer til uttrykk i be-  
 slutningsprosessene. For mange er nettopp god avspeiling mellom velgere og de  
 folkevalgte det fremste kjennetegnet på demokrati. Ulempene med formann-  
 skapsprinsippet er at hestehandelen og de mange omforente løsninger bidrar til å  
 gjøre politikken uklar. Skillelinjene i politikken blir utydelige, og det er vanskelig å  
 få øye på sammenhengen mellom partienes ideologiske standpunkter og de ved-

tak de faktisk stemmer for. Formannskapsprinsippet kan dermed bidra til at velgerne mister interessen for å delta i politikken som velgere, debattanter og rekrutter til politiske verv. Dette er noe av bakgrunnen for at man i kommuneloven av 1992 åpnet for at kommuner og fylker kunne innføre parlamentarisk styring.

Parlamentarisme i kommunesektoren blir vanligvis oppfattet som et skritt i retning av majoritetsstyre av to grunner: For det første velges det utøvende organet med utgangspunkt i flertallsvalg, hvis man har valgt å følge § 19 i Kommuneloven. Dette innebærer at by- eller fylkesrådet bare representerer deler av elektoratet. De partier som kommer i mindretall blir ekskluderte fra maktutøvelsen, noe som tvinger dem over i en opposisjonsrolle. De kan påvirke politikken gjennom å fremme forslag, delta i ordskiftet og avstemmingene, men så lenge representantene i posisjon står samlet, vil opposisjonen ha liten innvirkning. Selv et så sentralt virkemiddel som mistillitsforslag blir uten effekt så lenge posisjonen står samlet og er i flertall. Fordelene med parlamentarisk styring er at den politiske makten tydelig blir plassert i et by- eller et fylkesråd, som også dermed kan stilles til ansvar av opposisjonen og av velgerne. Med parlamentarisme forventer man også et klarere skille mellom partiene i posisjon og opposisjon. Dette vil også i prinsippet bidra til at velgerne får klare alternativer å velge mellom, noe som kan bidra til å øke valgdeltakelsen. For det andre innebærer overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme også at et by- eller fylkesråd overtar den strategiske styringen av administrasjonen, noe som innebærer at administrasjonssjefens rolle blir borte. Politikerne behøver ikke lenger å dele makt med "Rådmannspartiet", som noen politikere ironisk kalte det. Dermed øker man de folkevalgtes muligheter for å styre administrasjonen, og eventuelt også å få bukt med et eventuelt rådmannsvelde. Som vi alt har sett, så er en ulempe med parlamentarisme at politikerne i opposisjon opplever å bli neglisjert. Et parlamentarisk system er også mer lukket enn et formannskapsbasert system. (Dette siste kan naturlig nok bli endret hvis rådets møter blir åpne og det blir dokumentåpenhet, slik som Sivilombudsmannen har kvevd).

Betegnelsen majoritetsstyre om parlamentariske systemer er imidlertid problematisk. Går vi til Lijphart, så finner vi for eksempel at noen av de mest konsensuspregede demokratier i verden nettopp er parlamentariske, som for eksempel Sveits og Belgia. På den andre siden blir parlamentarismens arnested Storbritannia, betegnet som et av de mest majoritetsstyrte land i verden. En av de viktigste faktorene som avgjør om et demokrati er preget av konsensus eller majoritetssty-

re, er valgordningen. Med flertallsvalg i enmannskretser, slik som i Storbritannia, utvikles det ofte et topartisystem. Dermed blir flertallsregjeringer regelen, noe som gjør at betegnelsen majoritetsstyre er treffende. Med proporsjonal valgordning utvikles det derimot vanligvis et flerpartisystem, noe som gir flere mulige regjeringdannelser. Flertallsregjeringer bestående både av ett parti og av en koalisjon er mulig, men i tillegg kan det dannes minoritetsregjeringer av ett parti eller en koalisjon. I tillegg til dette vil det i enkelte land være tradisjon for storkoalisjoner, bestående av flere partier enn det strengt tatt er nødvendig for å danne et flertall.

Med mindretallsparlamentarisme og med etablering av storkoalisjoner vil betegnelsen majoritetsstyre være problematisk. Mindretallsparlamentarisme innebærer nemlig at regjeringen må søke støtte fra ett eller flere partier i parlamentet for å få igjennom sine forslag, noe som gjør politikktutformingen preget av forhandlinger og kompromisser, slik som i et konsensuspreget system. Med en storkoalisjon, der nesten alle partier er representert i regjeringen, slik som i Sveits (Linder 2010:128), ligner det utøvende organet på et formannskap. I begge tilfeller er betegnelsen majoritetsstyre lite dekkende. Eksempelene fra parlamentariske systemer i Europa viser at de kan variere veldig mye avhengig av en rekke faktorer. Parlamentariske regimer kan både ha en politikktutforming som både er konsensus- og majoritetspreget.

Også formannskapsmodellen kan fungere på svært ulike måter. I mange norske kommuner har det for eksempel blitt vanlig å styre med utgangspunkt i et skille mellom posisjon og opposisjon (Ringkjøb 2004). Partiene som støtter ordføreren tar gjerne utgangspunkt i en politisk plattform, og de avklarer sakene før de behandles i besluttede organer. Martinussen (2002, 2004) har påvist en stigende tendens til at norske kommuner etablerer slike faste flertallsallianser på 1990-tallet. Opposisjonspartiene går da inn i en opposisjonsrolle slik som i et parlamentarisk system, men de mangler et viktig virkemiddel slik som mistillitsvotumet, så politikktutformingen i formannskapsbaserte systemer med majoritetsstyre kan dermed bli svært majoritetspreget.

Samlet sett kan vi si at det er et empirisk spørsmål om byer eller fylkeskommuner preges av konsensus- eller majoritetsstyre. Figur illustrerer at både formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen i prinsippet kan fungere som et konsensusstyre og som et majoritetsstyre. Spørsmålet blir da hvor byene og fyl-

keskommunene i vår undersøkelse skal plasseres. I praksis vil det selvsagt ikke være enkelt å plassere alle disse enhetene entydig i en av rutene, men dette er et teoretisk utgangspunkt for denne studien.

	Formannskapsmodell	Parlamentarisme
Konsensusstyre	1	2
Majoritetsstyre	3	4

Figur 1 Ulike styreformer med formannskapsmodell og parlamentarisk modell.

I tillegg til det analytiske utgangspunktet som figur 1 illustrerer, vil vi diskutere nærmere hvilke av de to styreformene, konsensus- og majoritetsstyre, som er mest demokratiske. Dette forutsetter naturligvis at analysen tilføres en normativ dimensjon, med utgangspunkt i spørsmålet om hva demokrati er. Også her vil vi ta utgangspunkt i Arend Lijphart, som har vært usedvanlig klar i sine anbefalinger av konsensusstyre. Dette kommer fram i det meste av det han skriver, men helt eksplisitt anbefaler han konsensusstyre til nye demokratier (Lijphart 2008).



## KAPITTEL 4:

### Problemstillinger

I konkurransegrunnlaget ønsket Kommunal- og regionaldepartementet en kunnskapsstatus over den forskning som alt foreligger om parlamentariske styreformer i byer og fylkeskommuner. Dette har vi gjort rede for i kapittel 2. Departementet ønsket også en analyse av konkrete problemstillinger knyttet til praktiseringen av ordningene med by- og fylkesråd i dag. Videre ønsket man vurderinger av om den parlamentariske styreformen har virket som forutsatt og om det er behov for endringer i regelverket. Vi har søkt å etterkomme departementets ønsker ved å gjøre en rekke sammenlignende studier.

Ved å ta utgangspunkt i det som tidligere er gjort når det gjelder forskningsdesign blir vi i stand til å sammenligne byene og fylkeskommunene med parlamentarisk styring over tid. Det er lenge siden de parlamentariske styringssystemene i Oslo og Bergen ble evaluert, og det kan være interessant å finne ut om de parlamentariske styringssystemene i disse byene preges av brudd eller av kontinuitet. Når det gjelder byrådsordningen i Tromsø, så er den hittil ikke studert, så denne studien vil være den første studien av hvilke effekter parlamentarisme her eventuelt har fått. Vi skal altså både sammenligne byene med parlamentarisk styring med hver andre, og vi skal sammenligne politikutformingen slik den fremkommer av intervjuer med politikere mellom byene med parlamentarisme og med formannskapsmodell. "Kontrollbyene" er Kristiansand, Trondheim og Bodø. Det samme opplegget har vi for fylkeskommunene. Først en sammenligning av Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Hedmark fylkeskommunene som har parlamentarisme, og dernest en sammenligning av fylkeskommunene med parlamentarisme med Akershus, Finnmark og Sogn og Fjordane, som har fylkesutvalgmodell. Vi får dermed også en mulighet for å sammenligne parlamentarisme i byene med fylkeskommunene. Når det gjelder vurderingene av om den parlamentariske styreformen har virket som forutsatt kan man sammenligne på to måter: Man kan sammenligne resultatene i forhold til de mål som reformatorene satte seg da de innførte rådsordningene. Dette innebærer et forsøk på å måle grad av målrealisering. Dette har vi gjort, men vi har også valgt å sammenligne politikernes oppfatninger om effektene med utgangspunkt i de to demokratiske idealene som vi redegjorde for i forrige kapittel; konsensus- og majoritetsidealet.



Konkret skal vi besvare følgende spørsmål i denne studien:

- Får innføring av parlamentarisme i det hele tatt noen konsekvenser for politikkkutformingene i byene og fylkeskommunene? I tilfelle ja, hvilke konsekvenser er det politikerne legger mest vekt på? Påvirkes kontaktmønsteret mellom de folkevalgte og administrasjonen og det utøvende organet? Påvirkes initiativmønstre og opplevelse av gjennomslag? Hvilke instanser blir tilført og tappet for innflytelse ved innføring av parlamentarisme?
- Er det forskjeller i iverksettingen av parlamentarisme mellom byene? Er det forskjeller i måten man har iverksatt parlamentarisme i fylkeskommunene?
- Med utgangspunkt i den teoretiske drøftingen i forrige kapittel spør vi videre om styreformen blir mer majoritetspreget med parlamentarisme enn med formannskaps- eller fylkesutvalgsmodell.
- Opplever politikerne i bystyrene og i fylkestingene at de har innflytelse og at arbeidet i de folkevalgte organene oppleves som meningsfylt.
- Hva mener politikerne er de viktigste fordelene med kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme?
- Hva mener politikerne er de viktigste ulempene med kommunal parlamentarisme?
- Skiller politikerne seg i posisjon og opposisjon seg fra hverandre i synet på effektene av parlamentarisme? Er frustrasjonen større blant politikerne i opposisjon i byer og fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell enn i formannskapsbasert styring?
- Hvilken styringsmodell ønsker politikerne seg for fremtiden; formannskapsmodell/fylkesutvalgsmodell eller en parlamentarisk modell?

- Er støtten til parlamentarisme større i de store partiene enn i de små i byer og fylkeskommuner med parlamentarisme?
- Hvordan har byene og fylkeskommunene med parlamentarisk styring forholdt seg til Sivilombudsmannens krav om at rådsmøtene skal være åpne, og at sakspapirene skal være offentlige?
- Har vi fått mer demokratisk styring i byene og fylkeskommunene som har innført by- og fylkesrådsordningen? Vi skal her ta utgangspunkt i idealene bak skillet mellom konsensus- og majoritetsdemokrati.



## KAPITTEL 5:

### Design og metoder

Forskningen om parlamentarisk styring i kommunesektoren i Norge har stort sett vært basert på spørreundersøkelser og personlige intervjuer med politikere og i noen tilfeller også med administrative ledere. Dette betyr at det er holdningsdata som er det viktigste grunnlaget for det vi vet om kommunal parlamentarisme. Vår studie føyer seg inn i dette designet. Det viktigste materialet til vår studie består av en elektronisk/webbasert spørreundersøkelse og intervjuer med et utvalg av politikerne i byene og fylkeskommunene med parlamentarisk styring. Den elektroniske spørreundersøkelsen ble sendt til politikere i seks kommuner<sup>1</sup> og sju fylkeskommuner<sup>2</sup>. Undersøkelsene ble gjennomført i tidsrommet oktober-desember 2013. Det ble i alt gjennomført tre purringer. Kommunesurveyen oppnådde en andel svar på 41 %, mens andelen svar i fylkessurveyen var 57 %. Generelt er dette å betrakte som lave svarprosenten (særlig for kommunesurveyen), og det legger visse begrensninger på hvor detaljerte analyser som kan gjøres. For de formål som datamaterialet er brukt i denne rapporten betrakter vi responsen som adekvat, selv om tolkningene av materialet må gjøres med forsiktighet. Vi viser for øvrig til vedlegg for en nærmere oversikt over de variablene som inngår i datasettene.

En frafallsanalyse med fokus på partitilhørighet viser enkelte skjevheter i datamaterialet, særlig gjelder dette kommunesurveyen hvor representanter for Fremskrittspartiet er underrepresentert. Det ble derfor besluttet å vekte begge datasettene for å kompensere for disse skjevhetene i materialet. Vekting innebærer at vi gir større uttelling til hver respondent fra de partiene som er underrepresentert i svarene. Den underliggende antakelsen er at respondenter fra samme parti vil tendere mot like oppfatninger, og at vi derfor kan bruke vekting for å gjøre de samlede tallene mer representative. Respondentenes tilskrevne vekt skjer etter

---

<sup>1</sup> Kristiansand, Bodø, Trondheim (styrt etter formannskapsmodellen), Oslo, Bergen og Tromsø (parlamentarisk styre).

<sup>2</sup> Finnmark, Sogn og Fjordane (styrt etter fylkesutvalgsmodellen) og Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark (parlamentarisk styre).

partitilhørighet. Respondentenes fordeling på parti og tilskrevne vektor framgår av tabellene nedenfor. Vekt for det enkelte parti er gitt ved formelen:

$$\text{Vekt (parti)} = \frac{\text{Relativ fordeling i utvalget}}{\text{Relativ fordeling i avgitte svar}}$$

Tabell 1: Frafallsanalyse, partitilhørighet. Kommuner.

	Andel av utvalget (%)	Andel av svar (%)	Differanse (%-poeng)	Vekting
AP	31,8	31,3	-0,5	1,01
H	31,2	29,9	-1,3	1,04
FrP	11,6	6,7	-4,9	1,73
Rødt	4,0	4,5	0,5	0,89
SV	4,6	6,0	1,4	0,77
V	6,1	7,5	1,3	0,82
KrF	5,5	7,5	2,0	0,74
SP	1,2	0,7	-0,5	1,64
Demokratene	0,6	0,7	0,1	0,82
Pensjonistpartiet	0,9	0,0	-0,9	-
MDG	1,8	3,7	1,9	0,49
Andre	0,6	1,5	0,9	0,41

Tabell 2: Frafallsanalyse, partitilhørighet. Fylkeskommuner.

	Andel av utvalget (%)	Andel av svar (%)	Differanse (%-poeng)	Vekting
AP	37,0	35,1	-1,9	1,05
FrP	11,6	13,0	1,4	0,89
H	23,2	24,0	0,8	0,97
SP	10,9	9,7	-1,1	1,12
Kystpartiet	1,1	0,0	-1,1	-
SV	5,1	5,2	0,1	0,98
Samefolkets parti	0,4	0,0	-0,4	-
V	5,8	6,5	0,7	0,89
KrF	3,6	3,9	0,3	0,93
Pensjonistpartiet	0,4	0,6	0,3	0,56
Rødt	1,1	1,9	0,9	0,56

Materialet i de personlige intervjuene med politikerne i byene og fylkeskommunene består 30 intervjuer med by- og fylkesråder og med representanter for partiene i bystyrene og fylkestingene. Her konsentrerte vi oss om gruppelederne for partiene tilhørende partiene i posisjon og i opposisjon, men vi har også med flere politikere uten lederverv. I noen tilfeller var også politiske rådgivere med på intervjuene, og vi intervjuet også et par administrative ledere der det var relevant. De aller fleste intervjuer ble gjort med grupper av politikere, slik at det til sammen er 50 informanter i dette materialet. Intervjuene varte i gjennomsnitt ca. en time. De ble tatt opp, og transkribert, slik at det til sammen foreligger et fyldig tekstmateriale. Vi har bare intervjuet i byene og fylkeskommunene med parlamentarisk styring, dvs. i Oslo, Bergen og Tromsø og i Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Hedmark.

Selv om det viktigste grunnlaget for den foreliggende studien er bygget på holdningsdata, så har vi også i noen utstrekning kunnet bygge på adferdsdata, som for eksempel hvilke typer råd man har dannet i byene og fylkeskommunene. Til dette har vi brukt hjemmesidene til kommunene og fylkeskommunene som er med i undersøkelsen. Stort sett er disse meget oversiktlige, og det har vært forholdsvis enkelt å skaffe seg oversikt over hvordan bystyrene, byråd, fylkesting og fylkesråd har vært organisert.

Vi har valgt å behandle byene og fylkeskommunene hver for seg, fordi de er så forskjellige at det blir lite meningsfullt å behandle dem samlet. For det første er det "politiske drivstoffet" adskillig større i byene enn i fylkeskommunene. Dette kommer til uttrykk i møtrefrekvensene til bystyrene og til fylkestingene. Førstnevnte forsamlinger møtes 10 - 15 ganger i året, mens sistnevnte ting er samlet bare 3 - 7 ganger i året. Særlig i Oslo, som både er kommune og fylkeskommune og dessuten har hovedstadsfunksjoner, er den politiske agendaen fullspekket med saker, og selv om de fleste av disse sakene kan sies å være av teknisk og administrativ karakter, er det stadig politiske saker som utløser prinsipiell debatt i Oslo bystyre. Det samme gjelder for de andre byene, men i noe mindre grad. I fylkeskommunene er det langt færre politiske saker på dagsorden og mange av sakene er "rene ekspedisjonssaker", som en fylkespolitiker uttrykte det. Fylkeskommunene og byene har videre sine særegne ansvarsområder som skiller dem. Bykommunene har et langt videre ansvar for velferden til kommunens innbyggere enn fylkeskommunene, som har en forholdsvis snever portefølje. Dette gjelder særlig etter at fylkeskommunene mistet ansvaret for spesialisthelsetjenestene i 2002.

Tilførsel av nye oppgaver som veier, kultur og marine ressurser i 2007 har til en viss grad kompensert for tapet av sykehusene, men likevel er hovedbildet at fylkeskommunenes betydning de siste 20 årene har blitt svekket.

Som avslutning av metodekapitlet kan det være på sin plass med en presisering av hva vi ikke har gjort. Vi har ikke undersøkt hvordan administrativt personell i byer og fylkeskommuner med parlamentarisme opplever den parlamentariske styreform. Dette er tidligere undersøkt i studier av Røiseland og Stigen (2003) i Nordland fylkeskommune og av Saxi og Stigen (2006) i Hedmark fylkeskommune. Vi har heller ikke foretatt noen studier av hvordan borgerne i byer og fylkeskommuner med og uten parlamentarisme forholder seg til ulike styringsmodeller. De studier som tidligere er gjort om dette finner ingen signifikante forskjeller mellom fylkeskommuner med fylkesråd og med fylkesutvalgsmodell (Gjerald og Bukve 2007). En studie av valgdeltakelse i fylkeskommuner med parlamentarisk styring og med den tradisjonelle formannskapsmodellen viste heller ingen signifikante effekter (Saxi 2007a). I tidligere evalueringer er det gjort studier av om bildene av fylkeskommunene i lokalpressa har endret seg etter at man innførte parlamentarisk styring. Her fant Saxi (2007b) som forventet at politikere var blitt langt synligere enn administrative ledere, som hadde dominerende plass i lokalavisene de man hadde fylkesutvalgsmodell.

## KAPITTEL 6:

### Status i byene med parlamentarisme

Høsten 2013 hadde de tre byene med parlamentarisme byrådsledere som representerte Høyre. I Tromsø og Bergen utgikk byrådet fra et flertall i bystyret, mens man i Oslo hadde mindretallsråd. I alle byene besto byrådene av koalisjoner. I Oslo av Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti, i Bergen av Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti og i Tromsø av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre. Som vi ser i tabell 1 under, er denne situasjonen typisk i et lengre tidsperspektiv. Parlamentarismen i Oslo har siden 1986 i det alt vesentlige bestått av mindretallsregimer. I Bergen kommune har byrådene mesteparten av tiden hatt et flertall bak seg. Tromsø kommune er inne i sin første periode med parlamentarisk styring, og har foreløpig bare hatt ett byråd og det har flertall. Vi ser at byrådene i Oslo bare har hatt flertall bak seg i 6 prosent av tiden, mens Bergen har hatt byråd med flertall i 59 prosent av tiden. Til dette må vi tilføye at tendensen til å danne flertallsbyråd har økt med årene i Bergen.

Tabell 1: Typer av byråd i de tre byene med parlamentarisme. Fordelt på måneder og prosentuert.

	Oslo (1986– 2014)	Bergen (2000- 2014)	Tromsø (2011- 2014)
Flertall ett parti			
Flertall koalisjon	6 %	59 %	100 %
Mindretall ett parti	33 %		
Mindretall koalisjon	61 %	41 %	
Storkoalisjon			
Sum	100 %	100 %	100 %

N = 334 måneder                      N = 150 måneder                      N = 26 måneder

På bakgrunn av dette kan vi anta at politikken i Oslo bærer preg av konsensusstyring, mens parlamentarismen i Bergen får et stadig klarere majoritetspreg. Foreløpig har Tromsø bare hatt en flertallskoalisjon. Som nevnt består flertallsrådene av koalisjoner. Dette bidrar til å spre makt på flere partier, men så fremt byrådspartiene makter å fremstå som samlet utad, kan vi likevel si at dette dreier seg om majoritetsstyre. Vi ser også at mindretallsrådene i Oslo og Bergen domineres av koalisjoner. Dette bidrar til å spre politisk makt på mange partier, fordi byrådspartiene først må bli enige seg imellom, og så må byrådet ha støtte fra minst ett av



partiene i opposisjon. Dette betyr at koalisjonsråd i mindretall kan sies å preges av konsensusstyre.

Som nevnt i gjennomgangen av tidligere forskning om kommunal parlamentarisme, så skilte Oslo seg ut som mer konsensuspreget enn Bergen, selv om Oslo da hadde parlamentarisk styreform, mens Bergen hadde formannskapsbasert modell. De kvalitative intervjuene som blir presentert i det følgende, underbygger forskjellen på utformingen av det parlamentariske systemet i Oslo på den ene siden og Bergen og særlig Tromsø på den andre. Vi skal først beskrive styreformen i Oslo kommune nærmere med utgangspunkt i utdrag fra intervjuene, før vi presenterer de to andre kommunene på samme måte. Til sist i kapitlet trekker vi noen linjer på tvers.

### **Oslo – konsensuspreget parlamentarisme**

Oslo kommune innførte parlamentarisme i februar 1986, med utgangspunkt i et akutt behov for å få til en mer helhetlig økonomisk styring. Man ønsket å styrke generalistkompetansen og den økonomiske ansvarligheten i forhold til sektorkref-tene, som bidro til at det var vanskelig å få kontroll med utgiftsveksten. Det var imidlertid også mer prinsipielle grunner til at man ønsket å innføre byrådsmodel-len. Man ønsket mer folkevalgt innflytelse og man ønsket å skape klarere politiske ansvarsforhold. Man ønsket også at opposisjonen skulle sikres minst like gode arbeidsmuligheter som under formannskapssystemet (Lund 1995:15). I tillegg ønsket man å bedre servicen til byens innbyggere og økt medbestemmelse for kommunens ansatte. Forbedringer i servicen håpet man å sikre gjennom etablering av en ny bydelsordning fra 1988, der Oslo ble delt i 25 bydeler. Denne ordningen var et resultat av et prøveprosjekt med bydelsforvaltning fra 1985 – 86 (Hanssen m.fl. 2013:48). Fra 2004 ble antall bydeler redusert til 15, med hver sin forvaltningsenhet og med bydelsutvalg oppnevnt av bystyret. I den foreliggende rapporten vil vi ikke behandle bydelsordningen nærmere, selv om det er svært sannsynlig at den bidrar til maktspredning, og dermed det konsensuspreget som preger politikken i hovedstaden.

I prinsippet var det gode grunner til å forvente at innføring av parlamentarisk styring skulle bidra til å realisere målsettingene. Man kunne for eksempel forvente mer folkevalgt innflytelse når et byråd overtar den strategiske styringen av administrasjonen. Politikerne ville få økt innflytelse og makt på bekostning av administrasjonen. Ønsket om å bidra til klarere politiske ansvarsforhold er også forenlig

med å innføre parlamentarisme. Majoritetsvalg til byråd vil bidra til at det politiske ansvaret for politikken blir lagt til partiene i posisjon, mens opposisjonspartiene må innta en rolle som kritisk korrektiv til byrådet. Dette forutsetter imidlertid at byrådet har støtte av et flertall i bystyret. Tendensen til å danne koalisjonsråd med mindretall bak seg i bystyret vil imidlertid bidra til å svekke mulighetene for å få et system med klarere politisk ansvar. Siden det stadig må forhandles med partiene i opposisjon for å sikre seg et flertall, blir det uklart hvem som i dat lange løp har ansvar for politikken. I så måte har mindretallsparlamentarisme likhetstrekk med formannskapsmodellen. En årsak til at det stadig blir dannet mindretallsråd i Oslo er at Venstre og Kristelig Folkeparti har kviet seg for å gå inn i byråd sammen med Fremskrittspartiet. Det har likevel vært mulig å styre ganske komfortabelt ved at de borgerlige partiene som ikke har hatt plass i byrådet har utgjort en såkalt "vennligsinnet opposisjon", og støttet byrådet i viktige saker som budsjettet. Det nåværende byrådet samarbeider for eksempel med Fremskrittspartiet om budsjettet, selv om Fremskrittspartiet ikke er en del av byrådet.

Under intervjuene med politikere i Oslo kom det fram et interessant trekk som vi kan kalle for "politisk raushet". For det første gjelder dette fordeling av verv. For eksempel får Kristelig Folkeparti og Venstre god uttelling i byrådet. Kristelig Folkeparti har bare en representant i bystyret i inneværende periode, men partiet har likevel fått en av de åtte byrådene. Venstre har fem representanter i byrådet og to byråder. Selv om Høyre har gitt fra seg flere plasser i byrådet, har de altså ikke oppnådd å få flertall. Bakgrunnen for denne rausheten fra Høyre er en langsiktig strategi om å bygge opp et fire-parti-samarbeid.

"Vi ønsker å ha en koalisjon og et samarbeidsklima hvor alle de fire borgerlige partiene opplever at de får noe ut av samarbeidet. Det er klart at vi gjennom mange år har avgitt både posisjoner i bystyret ut fra matematikken, og posisjoner i byrådet, ut fra matematikken. Men det har jo gjort også at våre samarbeidspartnere har fått ressurser og bemanning til å være med på å utvikle politikken... Jeg tror hvis KrF og Venstre skulle sitte i byråd med en byråd hver og Høyre skulle sittet med resten og de ikke hadde hatt noe annet, så hadde det vært vanskelig for dem å følge saksgangen. Og det er ikke hensiktsmessig" (Politiker i posisjon i Oslo).

"Vi er fire borgerlige partier, styrkeforholdet mellom dem svinger, men som regel er vi avhengige av alle fire for å få makt... Og så har vi jo prob-

lemer med at Venstre og Fremskrittspartiet ikke kan sitte sammen. Og da startet man prinsippet om at Høyre og en eller to andre er i byrådet, men det byrådet samarbeider med det siste eller de to siste borgerlige partiene for å finne løsninger. Og det betyr at de små partiene får mye gjennomslag for sine saker. Men det har vi vært veldig nøye på, at vi legger vekt på alle de fire, selv om vi ikke nødvendigvis trenger alle i forhold til et flertall” (Politiker i posisjon i Oslo).

Tanken bak dette var å sikre seg makt på lang sikt og at systemet skal fungere stabilt. Dette gjøres også ved at man tar hensyn til partiene i firepartisamarbeidet som ikke er med i byrådet, men som man likevel har politiske avtaler med.

”Det er sjelden byrådet legger fram saker som er veldig kontroversielle i forhold til den partneren som er utenfor byrådet. Ønsket om å få til en enighet starter allerede i byrådet, hvor byrådet tar hensyn til den utenforstående partner” (Politiker i posisjon i Oslo)

Dette betyr også at innføring av parlamentarisk styring ikke nødvendigvis vil føre til et skarpt skille mellom partier i posisjon og i opposisjon. I opposisjon vil det være partier som befinner seg i en gråsoner mellom posisjonen og opposisjonen. Det nåværende byrådet har en samarbeidsavtale med Fremskrittspartiet om budsjett samarbeid. I Oslo kan vi se at Fremskrittspartiet representerer en vennligsinnet opposisjon, mens Arbeiderpartiet vil representere en ansvarlig opposisjon i og med at partiet oppfører seg som om det skulle komme til makta i morgen. Sosialistisk Venstreparti kan sies å utgjøre en mer systemkritisk opposisjon.

Byrådets raushet kommer også til uttrykk ovenfor partiene i opposisjon. For eksempel ga byrådet fra seg vervet som varaordfører. Dette er en heltidsstilling som ble gitt til Arbeiderpartiet. At byrådet gir det største opposisjonspartiet varaordførervervet har vært en tradisjon i Oslo. Denne tradisjonen har vært brutt en periode, men er nå gjeninnført av det nåværende flertallet i bystyret. Begrunnelsen for en slik spredning av posisjoner er klart konsensuspreget.

”Jeg mener at det er riktig at ikke «the winner takes it all». For da kunne vi jo sett for oss at vi gjorde det også på komiténivå. Og det ville blitt feil etter min mening” (Politiker i posisjon i Oslo).

I tillegg til dette er det også tradisjon for at partiene i opposisjon skal ha noen av stillingene som ledere og nestledere for bystyrekomiteene. Disse lederstillingene er heltidsstillinger, som altså fordeles proporsjonalt mellom partiene i bystyret.

Som nevnt ønsket man at opposisjonspolitikere skulle ha minst like gode betingelser for å drive politikk som politikerne som støttet byrådet da man innførte parlamentarisme i Oslo. Når det gjaldt arbeidsbetingelsene for opposisjonspolitikere i Oslo høsten 2013, så var det en viss uenighet blant de som ble intervjuet. Arbeiderpartiet har 20 representanter i bystyret, og har 10 heltidsstillinger. De var veldig godt fornøyd med sin kapasitet og sine arbeidsbetingelser. En representant for Sosialistisk Venstreparti tok imidlertid utgangspunkt i at opposisjonspartiene burde fått et "opposisjonstillegg" i og med at byrådspartiene i tillegg til frikjøp og godtgjørelser for oppmøte hadde byrådet. Et slikt opposisjonstillegg skulle da kompensere for den fordel som partiene i posisjon hadde, i og med at de satt i byrådet. Representanten mente at det var vanskelig for deltidspolitikere å henge med, og at det ble veldig mye arbeid på fritiden for disse. Samtidig var han imidlertid også bekymret for tendensen til profesjonalisering av politikken.

Det ble i en tidligere evalueringsstudie hevdet at ordføreren i Oslo hadde betydelig makt (Hagen m.fl. 1999:85). Denne makten kan skyldes flere forhold. Formelt er ordførerens rolle ganske lik i de to styringsmodellene, bortsett fra ledelsen av formannskapsmøtene, som faller bort med parlamentarisme. Ordføreren skal lede bystyremøtene og representerer kommunen i formelle sammenhenger. Konteksten som ordføreren befinner seg i er imidlertid betydelig forskjellig med formannskap og med parlamentarisme. I førstnevnte kontekst er ordføreren byens fremste politiker, mens byrådet helt klart sitter med hendene på rattet i forhold til styringen av byen der man har parlamentarisme. Ordfører Fabian Stang er meget populær, særlig etter hans håndtering av prosessen etter massakren på Utøya 22. juli 2011. Blant annet ble Stang satt opp på førsteplass på Høyres liste til kommunevalget i Oslo i 2013, og hovedstaden var tapetsert med bilder av ham. Dette på tross av at det egentlig var byrådslederen kommunevalget i Oslo sto om. Denne populariteten kan selvsagt lett konverteres til politisk innflytelse. Ordføreren i Oslo har også ukentlige møter med byrådslederen, noe som også vil gi innflytelse.

Konsensuspreget på politikken i Oslo kommune har først og fremst sammenheng med at man ikke har maktet å danne byråd med et flertall bak seg i bystyret. En viktig årsak til dette er at de to borgerlige mellompartiene, Venstre og Kristelig

Folkeparti, ikke har ønsket å sitte i byrådet sammen med Fremskrittspartiet. Mindretallsparlamentarismen har bidratt til å spre makt til partiene i opposisjon i bystyret. Samtidig har imidlertid ikke byrådet hatt problemer med å etablere et flertall i saker som det prioriterer. Man har hatt samarbeidsavtaler med de partiene som ikke har sittet i byråd, og som har utgjort en vennligsinnet opposisjon. Dette samarbeidet har særlig dreid seg om å få stemt igjennom budsjettet. I tillegg til dette eksisterer det en konsensuskultur blant politikerne i Oslo kommune. Representantene i byrådet i Oslo har en policy som bidrar til å spre makt både til partnere i byrådet, til samarbeidspartier i bystyret og også til en viss grad til partiene i opposisjon. Byrådet bidrar dermed til å stabilisere det politiske systemet, og politikkkutformingene får et konsensuspreg.

### **Parlamentarisme i Tromsø – vinneren tar alt**

Tromsø kommune innførte parlamentarisme i 2011, og styringssystemet hadde altså bare fått virke i to år da intervjuene ble gjort i oktober 2013. Det var Høyre som hadde byrådslederen, og byrådet besto også av Fremskrittspartiet og Venstre. Byrådet hadde knappest mulig flertall, med støtte fra 24 av bystyrets 43 representanter.

Det var brei enighet i bystyret om å innføre parlamentarisme i Tromsø. Bare sju representanter, alle fra småpartiene Rødt, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet de grønne og Senterpartiet, stemte imot. Flertallet for parlamentarisme var langt større enn det simple flertallet som kreves i kommunelovens § 18 for å innføre byrådsordningen. Dessuten hadde man forut for innføringen også kommet til enighet i et tverpolitisk utvalg om en forholdsvis detaljert plan for hvordan Tromsø-parlamentarismen skulle utformes. Både prosedyrene i forkant og avstemmingen om å innføre parlamentarisme skulle indikere at det lå godt til rette for parlamentarisk styreform i Tromsø. I følge opposisjonspolitikere har byrådet imidlertid konsentrert uforholdsmessig mye makt i egne hender:

”Det som har skjedd i løpet av disse to årene, det er jo at byrådet har fått mer og mer makt” (Opposisjonspolitiker i Tromsø 15.10 2013).

Det var et svært polarisert bilde som kom fram da vi intervjuet representanter for byrådspartiene og partiene i opposisjon. Med et unntak for Kristelig Folkepartis representant, var det ikke en vennligsinnet opposisjon vi møtte under intervjuene. Det var nok forskjeller i hvordan man presenterte sin kritikk i fra Arbeiderpartiet

på den ene siden og fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet de grønne på den andre. Sistnevnte må kalles en systemkritisk opposisjon i og med at de hadde stemt imot innføring av parlamentarisme. Arbeiderpartiet gikk inn for parlamentarisme, men var også svært kritiske. Representantene for opposisjonspartiene la ikke fingrene imellom i sine karakteristikker av den parlamentariske styringsmodellen i Tromsø:

”Vi stemte for parlamentarisme, og jeg er liksom ivrig tilhenger av den styringsformen og mener at det er den beste styringsformen for Tromsø kommune, men mener samtidig at det posisjonen har gjort med... overføring av fullmakter etter tiltredelse, har gjort at vi har fått en veldig vulgær parlamentarisk styreform i Tromsø som er til skade for både det offentlige ordskiftet og for demokratiet som sådan i byen” (Opposisjonspolitiker i Tromsø 15.10 2013).

”Vulgær parlamentarisme” innebærer at byrådet monopoliserer informasjonen og blokkerer den politiske debatten:

”Det borgerlige flertall og byrådets medlemmer og rådgivere gjør det de kan for å unngå offentlig debatt om politiske saker... Resultatet er at kommunestyret blir involvert i så liten grad i kommunens virksomhet at det er umulig både å debattere de store politiske sakene i kommunen, og det er også etter min oppfatning vanskelig, kanskje til og med umulig å kontrollere byrådets virke” (Opposisjonspolitiker i Tromsø 15.10 2013).

Også i Tromsø kommune finner vi en systemkritisk opposisjon, som både er kritisk til parlamentarisme rent prinsipielt, og som i tillegg er sterkt kritiske til måten det nåværende regimet har utviklet seg på:

”Vår begrunnelse for å gå mot parlamentarisme er at vi mener at det er på en måte å føre politikken ut av de demokratiske organer og inn i bakrommene. Og vi mener jo det at effekten bli veldig mye den samme som det høyrekreftene ønsker ved å privatisere, nemlig å få debatten ut av de demokratiske valgte organer og inn i styrerommene der det ikke er åpne prosesser og der pressen ikke har tilgang. Det er på en måte å ikke bare privatisere av drift, men også en privatisering av beslutningsprosessen (Opposisjonspolitiker i Tromsø 15.10 2013).

”Det er veldig tatt ifra privat næringsliv og ikke fra den politiske forståelsen av demokratiet, for å si det på den måten. Det er som at de har vunnet aksjemajoriteten i et selskap” (Opposisjonspolitiker i Tromsø 15.10 2013).

Delegasjonene til byrådet gjorde at det har blitt få saker til behandling i komiteene. Dette gjelder også byutviklingskomiteen, noe som kan virke merkelig med utgangspunkt i at Tromsø vokser raskt, og har kontinuerlig nye utviklingsprosjekter på gang:

”Tromsø er en by i utvikling og det skjer veldig mye, likevel kommer det nesten ikke saker til komiteen. Vi avlyser møter fordi at det er ikke saker... det skjer så mye som vi bare leser om i avisene” (Opposisjonspolitiker i Tromsø).

Opposisjonspolitikerne vi intervjuet beskrev situasjonen som ”sementert, og de hevdet at byrådspartiene stemmer konsekvent imot alle forslag fra representantene i opposisjon, uansett om det dreide seg om prinsipper eller bagateller. ”De vil ikke gi opposisjonen noe som helst kreditt for noe som helst... Opposisjon skal ha lite eller helst absolutt ingen ting å si” (Opposisjonspolitiker i Tromsø 15.10 2013).

”Jeg synes det er veldig utilfredsstillende å være folkevalgt og bli betraktet nærmest som et hår i suppen og en som skal bli holdt utenfor mest mulig” (Opposisjonspolitiker i Tromsø 15.10 2013).

Flere av opposisjonspolitikerne mente at det var vanskelig å få tak i informasjon og informasjon om saker som skulle opp i komiteene. En hevdet at man måtte jobbe som en slags journalist, og at administrativt ansatte var redde for å gi opplysninger: ”Jeg må jobbe mer som en journalist, hvor jeg må få kilder. Og folk på rådhuset de er jo litt redd og... Så jeg må jo ringe folk, byråkrater og sånt, på kveldstid, til deres private mobil” (Opposisjonspolitiker i Tromsø 15.10 2013).

”Vi føler oss mobbet. Og vi blir mobbet i kommunestyret. Og vi må stadig be om ordet til forretningsordenen fordi møteledelsen er så dårlig og da blir... da går de bananas disse som elsker å herse med oss. Men også det at de står på... de får lov til å stå på talerstolen helt til vi begynner å rope

fra salen at nå må du stoppe han! Og ordføreren reagerer ikke før vi begynner å hoppe i stolene” (Opposisjonspolitiker i Tromsø 15.10 2013).

Ordføreren får positiv omtale fra opposisjonspolitikerne for den jobben han gjør som ”borgermester” for Tromsø, der han skal representere byen utad. Han er smilende og blid, og veldig utadrettet og aktiv. Som møteleder i bystyret får han imidlertid sterke negative karakteristikk. ”Han er den verste møtelederen jeg noensinne har opplevd”, sa en. En annen sa:

”Han er veldig dyktig til å være maskoten for Tromsø... Men for meg som opposisjonspolitiker, så gjør han en jækla dårlig jobb” (Opposisjonspolitiker i Tromsø).

Representantene for byrådet var ikke uenige i at politikken var sterkt polarisert i bystyret i Tromsø.

”Siden 1999 da Arbeiderpartiet overtok etter de borgerlige sist, har Tromsø vært en veldig politisert politisk arena der det faktisk gikk så langt at gruppelederen fra Arbeiderpartiet gikk på talerstolen i kommunestyret og sa at et hvert forslag fra opposisjonen skal stemmes ned av prinsipp” (Politiker fra byrådsparti 16.10 2013).

Byrådsrepresentantene var imidlertid uenige med opposisjonspolitikerne både om årsakene til denne polariseringen og av hva man burde forvente seg av en parlamentarisk styreform:

”Skal du styrke folkestyret, så må du øke den politiske kapasiteten. Dette ble gjort i et tverrpolitisk utvalg som utredet innføringen av parlamentarismen i Tromsø, ... der ble det satt fem byråder og vi ble seks inklusive byrådsleder. Og så ble det også gjort en nøkkel i forhold til hvordan frikjøp av opposisjonen skulle regnes ut, for å gi dem større mulighet til å drive opposisjonspolitik... Og så var det også veldig tydelig ifra erfaringen i Bergen at når du skal innføre et nytt system så bør du ikke spare på den politiske kapasiteten... Så vi satte noen rammer i forhold til hva vi tror Tromsø trenger i forhold til frikjøp og politisk ansatte” (Byrådsleder 16.10 2013).



I følge byrådsrepresentantene har det altså vært veldig harde fronter mellom en politisk posisjon og en opposisjon i bystyret i Tromsø helt siden 1999, da Arbeiderpartiet tok over ordføreren.

”Jeg tror nok bare opposisjonen nå smaker på den frustrasjonen som opposisjonen følte i 12 år. Man er i opposisjon og da tror jeg ikke man kan forvente at veldig mange av de forslagene man foreslår får flertall hvis det er en helt annen politisk retning enn posisjonen har. Jeg tror frustrasjonen kun handler om at de politikerne som satt i posisjon nå er i opposisjon, og selvfølgelig har mistet mesteparten av sin innflytelse” (Politiker fra byrådsparti 16.10 2013).

En av byrådsrepresentantene ga også en begrunnelse for at de dominerte politikkutformingene i Tromsø kommune, som ligger svært nært opp til den teoretiske begrunnelsen for majoritetsstyre som man finner i Anglosaksiske land som for eksempel Storbritannia.

”Ja frustrerte politikere... det høres jo ut som at det går an å ha et politisk system der alle politikerne får gjennom sine forslag. Det finnes jo ikke. Det er jo forskjellige politiske retninger, politiske flertall som dannes ut fra valgresultat og som gjennomfører sin politikk, som man er svært uenig om. Der alle politikerne i et kommunestyre eller i storting eller i et fylkesting skal være fornøyde fordi de alle har fått gjennom sine forslag, da foregår det jo ingen politikk, det foregår ingen prioritering” (Politiker fra byrådsparti 16.10 2013).

”De som nå er i opposisjon og kritiserer dette systemet blir aldri konfrontert med hvordan de selv styrte i forrige periode i forhold til hemmelighold. Det synes jeg er et helt udebattert kapittel som er en del av formannskapsmodellen... Da satt jo SV og Arbeiderpartiet og Senterpartiet og avgjorde saker, da de hadde flertall vel å merke. Det er jo liksom forutsetningen at du har en flertallskonstellasjon... så var jo alle sakene avgjorte før de kom til kommunestyret og til formannskap” (Politiker fra byrådsparti i Tromsø 16.10 2013).

Det som beskrives her, både fra byrådsiden og fra representanter for opposisjonspartiene, er en politisk kultur preget av konfrontasjon mellom to blokker.

Med innføring av parlamentarisme har vinnerne av kommunevalget blitt i stand til å sikre seg en svært sterk posisjon i forhold til det knappe flertallet de har. Man har imidlertid forsøkt å komme opposisjonspartienes kritikk i møte ved for eksempel å innføre ordninger som muntlig spørretime. Disse mulighetene blir imidlertid ikke utnyttet av opposisjonen, i følge byrådsrepresentanten:

”Vi har tatt hensyn til dette med informasjon, og innført både muntlig spørretime, spørsmål i kommunestyret, dette med kontinuerlig spørsmål og svar mellom kommunestyremøtene til politikerne, sånn at vi har nok endret litt systemet for å forbedre det. Og så jeg tror nok at opposisjonen kanskje ikke har tatt i bruk de mulighetene som er omkring dette fullt ut. Vi opplevde jo at første gang dette muntlige spørsmål i kommunestyret, muntlig spørretime ble innført, så var det svært få spørsmål fra opposisjonen” (Politiker fra byrådsparti 16.10 2013).

Majoritetspreget parlamentarisme vil ofte føre til at politikerne fra opposisjonspartiene føler seg maktesløse. Slik var det for eksempel da Arbeiderpartiet fikk rent flertall på Stortinget og dominerte norsk politikk rett etter andre verdenskrig. I denne perioden fungerte ofte pressen som den reelle opposisjonen til regjeringen (Rokkan 1987:99). I Tromsø er det to konkurrerende aviser, Nordlys og Tromsø, og førstnevnte har flere ganger referert opposisjonspolitikernes kritikk av byrådet. I flere tilfeller er denne kritikken meldt inn til Pressens faglige utvalg som har gitt byrådet medhold i at Nordlys har vært ensidig og ikke gitt dem mulighet for tilsvarende svar. Politikerne i opposisjon hevder at dette er en bevisst mediestrategi fra byråds side. Ved at representantene for byrådet ikke uttaler seg, blir journalistene tvunget til å trykke kritikk uimotsagt. Dermed må de beklage saken etter avgjørelse i Pressens Faglige Utvalg.

### **Konklusjon**

Det var faktisk enighet mellom politikerne i byrådspartiene og opposisjonspartiene om at politikken i Tromsø er svært polarisert. Når det gjelder årsakene til polariseringen og vurderingene av om dette er bra, er det imidlertid sterk uenighet. De systemkritiske politikerne i opposisjon mener at det parlamentariske systemet og utformingen av dette i det nåværende byrådet bidrar til å monopolisere makt. De opposisjonspolitikere vi intervjuet som støttet det parlamentariske styringssystemet mente også at byrådsiden hadde monopolisert makten, men de mente at dette skyldtes byråds policy, ikke parlamentarisme som sådan. Fra byrådsiden

pekte man på at fordeling av ressurser ble fremforhandlet i komiteen som forbedrede innføring av parlamentarisme, og at politikken i Tromsø også var polarisert da man hadde formannskapsmodell, og da Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti styrte byen. Den polariserte politiske kulturen i Tromsø har altså dypere røtter enn innføring av parlamentarisme i 2011. Opposisjonspolitikere hevder imidlertid at den parlamentariske styringsmodellen og byrådspartiernes praktisering av disse har bidratt til å øke polariseringen.

Var det grunnlag for denne skarpe kritikken fra representantene tilhørende opposisjonspartiene i Tromsø? Sammenlignet med det vi har sett for Oslo, vil svaret bli ja. Hos byrådet i Tromsø finner vi ikke den raushet som karakteriserer byrådet i Oslo. Rådet må sies å være stort, med seks byråder, en mer enn man ble enige om i planen for innføring av parlamentarisme. Hvert byråd har også en politisk rådgiver, slik at det til sammen er 12 politiske stillinger tilknyttet byrådet. Ordføreren tilhører Høyre og har også en politisk rådgiver. Dette gir en formidabel kapasitet sammenlignet med politikerne i opposisjonspartiene i kommunestyret.

Med innføring av parlamentarisme i en polarisert politisk kultur risikerer man, som i Tromsø kommune, at posisjonen utnytter sitt flertall til å sikre seg ressurser og kapasitet som gjør det mulig å nærmest eliminere opposisjonen. På sikt gir dette ingen god politikk, fordi det bare blir byrådsidens ideer og standpunkter som får gjennomslag. Med breiere flertall og mer åpenhet i debatten ville vedtakene bli bedre. På den andre siden så kan man si at målsettingene om å plassere ansvaret tydelig og å skape klarere skillelinjer i politikken er oppfylt. Det samme må sies om å styrke den folkevalgte styringen ved at byrådet overtar administrasjonens strategiske roller. Vi kan dermed si at målrealiseringen er høy, når det gjelder effektene av innføring av parlamentarisme. Dessuten har opposisjonen fått en mulighet til å fjerne byrådet, gjennom mistillitsinstituttet. En slik mulighet har ikke opposisjonen i en formannskapsmodell. Det har vært reist flere mistillitsforslag fra representanter fra opposisjonspartiene i Tromsø, men foreløpig har disse ikke fått flertall. Når man skal vurdere den parlamentariske modellen i Tromsø, så kan man spekulere på om problemene her skyldes at innkjøringsproblemer. Man har hatt kort tid på seg, og både politikere og administrativt ansatte skal tilpasse seg nye roller. Dette kan ta tid.

## **Parlamentarisme i Bergen – et moderat majoritetsstyre**

Det parlamentariske styringssystemet i Bergen ble innført i juni 2000. Bergensparlamentarismen står i en mellomstilling mellom den konsensuspregede styringen i Oslo og den majoritetspregede parlamentarismen i Tromsø. Som i Tromsø kommune har politikken i Bergen tradisjonelt vært preget av et høyt konfliktnivå og sterk polarisering. Det kom for eksempel fram i en evaluering av det parlamentariske systemet i Oslo, der man sammenlignet med styringssystemet i Bergen, som da hadde formannskapsmodell. Man fant at konfliktnivået i politikken i Bergen var høyere enn i Oslo til tross for at Bergen da hadde formannskapsmodell (Hagen m.fl. 1999:100). I forhold til Oslo ser vi av tabell 1 at de fleste byrådene i Bergen har flertall bak seg i bystyret. Tendensen til å danne flertallsråd har dessuten økt i Bergen med årene. Dette er indikasjoner på at den parlamentariske modellen i Bergen over tid er blitt mer majoritetspreget enn i hovedstaden.

I forhold til det vi foreløpig ser i Tromsø, har ikke majoritetspreget på styringsmodellen i Bergen gjort politikerne fra opposisjonspartiene grunnleggende frustrerte. I Bergen kan vi også skille mellom en liten systemkritisk opposisjon og en stor systemlojal opposisjon. Førstnevnte retter en flengende kritikk av selve det parlamentariske systemet i Bergen. Sistnevnte er kritiske til flere sider av hvordan det parlamentariske systemet i Bergen blir praktisert, men er samtidig positivt innstilt til parlamentarisk styring som sådan. La oss ta systemkritikken først:

”Parlamentarisme representerer ikke et økt folkestyre, heller tvert imot... De folkevalgte organene mister makt når by- og fylkesråd trer i funksjon” (Opposisjonspolitiker i Bergen).

Den systemkritiske representanten hevder at parlamentarisme, der det er flertallstyre, fører til at debattene blir uinteressante og at beslutningene ikke lar seg påvirke. Dette vil i mange tilfeller gjøre at beslutningene blir dårligere fordi motforestillinger ikke kommer fram. Dessuten vil også gode ideer ha vanskelig for å slippe igjennom fordi byrådet dominerer gjennom sine innstillinger:

”I praksis så har det betydd en veldig nedgradering av de folkevalgtes innflytelse, og det gjør at bystyredebuttene er helt uinteressante fordi beslutningene de facto er tatt på forhånd” (Opposisjonspolitiker i Bergen).

”Jeg representerer et veldig lite parti, og da jeg satt i formannskapet så var det klart at jeg var alene der fra partiet. Likevel så opplevde jeg at formannskapet i mye større grad hadde karakter av et politisk verksted hvor diskusjonen var reell, fordi de politiske konklusjonene enda ikke var trukket... Også på hovedutvalgsnivå, hadde vi en god del besluttede myndighet delegert fra bystyre og formannskap. Der var det også en mye større mulighet til en reell drøfting av sakens innhold... Jeg mener at det helt klart i en del tilfeller har ført til dårligere beslutninger fordi motforestillinger ikke er kommet fram. Det hender dessuten, at mindretallet kan ha gode ideer, og har et fornuftig forslag. Og det er ganske dødfødt i dette systemet her. Det var det ikke i formannskapssystemet” (Opposisjonspolitiker i Bergen).

Som i Tromsø kommune, var det også i Bergen tradisjon på en politisk kultur preget av polarisering.

”Ja polarisering hadde du. Men det var likevel i prosessene lagt til rette for at andre synspunkt kunne komme fram, og ... det var ikke det formelle presset på å holde blokkene fast som det er nå. I et formannskapssystem så er det vel kanskje først og fremst spørsmål om budsjettflertall og stemmene ved ordførervalget som er med på å etablere... en viss forpliktelse til å stille opp for hverandre. Så det etablerer blokker, men blokkene er ikke så altomfattende” (Opposisjonspolitiker i Bergen).

Med en så krass kritikk av det parlamentariske styringssystemet, kan man lure på hvorfor systemkritikerne i det hele tatt velger å ta del i politikken. En representant uttrykte dette slik:

”Jeg tror nok at veldig mange bystyrerepresentanter opplever det som lite meningsfylt å sitte i bystyret. Og det gjelder også meg og vårt parti. Når vi likevel synes det er et poeng så er det jo fordi ... man har muligheten til å ha bystyrets talestol som talestol og å nå ut til mediene på den måten, og også selvfølgelig formelt sett i det minste kunne fremme sine forslag og sånn sett gjøre dem kjent overfor mediene og få markert sin politikk, den er jo til stede likevel. Men muligheten for reell innflytelse på beslutningene er veldig sterkt redusert” (Opposisjonspolitiker i Bergen).

Det vi kan kalle den konstruktive opposisjonen er ikke blind for systemkritikken, men mener dette delvis har med måten det parlamentariske systemet praktiseres på av det nåværende regimet. De legger også mer vekt på parlamentarismens positive sider. Parlamentarisme plasserer for det første ansvaret for politikken tydelig, for det andre blir skillelinjene mellom partiene som støtter rådet mot en opposisjon, som får anledning til å fronte prinsippale saker. Dessuten overtar politikere for styringen av administrasjonen, noe som kan tolkes som en styrking av folkestyret. "Rådmannspartiet" blir borte, og rådet tar over både administrasjonssjefens fullmakter og formannskapet. Dette kan i sin tur bidra til å engasjere borgerne og kanskje øke valgdeltakelsen.

"Min kritikk... her i Bergen har ikke gått mot de formelle spillereglene, men mot byrådet praktisering av dem. Jeg mener at parlamentarisme... kan praktiseres annerledes i et lokaldemokrati, og bør kanskje også gjøre det. Jeg mener at... et byråd bør søke mer reelle forhandlinger og være mer åpen i en del saker for å finne nye og bredere flertall i bystyret enn det som byrådet har. Så det er mer praktiseringen i hvert fall jeg for min del har vært kritisk til, mer enn akkurat de formelle spilleregler" (Opposisjonspolitiker i Bergen).

Når det gjelder kritikken av måten det nåværende flertallet i Bergen praktiserer parlamentarisme, så peker en av opposisjonslederne på at det er partiene i posisjon i bystyret som har den formelle makten, ikke byrådet. Byrådet har fått delegert myndighet fra bystyrets flertall. Dermed er det flertallet i bystyret som må bære ansvaret for at komiteene nesten ikke får gjennomslag for noen saker, og at representantene tilhørende partiene i posisjon i enkelte tilfeller må stemme imot sin overbevisning fordi de føler at de må være lojale mot sitt byråd:

"Jeg mener at byrådet er alt for dårlig til å la bystyret få lov til å komme med endringer. Formelt sett har jo ikke byrådet noen form for instruksjonsmyndighet overhode, det er jo bystyresiden som er sjefen til byrådet. Men dessverre, og der er jeg mer provosert over posisjonssiden i bystyret, ikke byrådet, for det er jo de som tillater at det er sånn. De som har flertall i bystyret har jo det flertallet og kan bruke det som de vil, også når de er uenige med byrådet. Men med noen unntak så gjør de ikke det, selv om jeg vet at de ofte er uenige (Opposisjonspolitiker i Bergen).

Det er ikke slik at partiene i Bergen står samlet bak sine standpunkter for parlamentarisk styring eller styring basert på formannskapsprinsippet. I Arbeiderpartiet har det vært en betydelig opposisjon mot flertallets støtte til parlamentarisme, helt siden man begynte å diskutere saken i siste halvdel av 90-tallet:

”Det har vært et relativt stort mindretall i Arbeiderpartiet mot parlamentarisme hele tiden, også da vi styrte i Bergen sammen med sentrum fram til 2003. De mener at det blir mer reelle beslutningsprosesser i bystyret, og at du i mindre grad får et A og B-lag hvis du har en formannskapsmodell. Den andre siden, som har vært for parlamentarisme, har vektlagt det med tydeligere politiske skillelinjer, at du plasserer ansvaret et sted, at det kan også føre til økt politisk engasjement blant innbyggerne. Da får du også et byråd med instruksjonsrett over administrasjonen slik at du da ikke har en rådmann som reelt har en stor politisk innflytelse ved at det er han eller hun som lager innstillingene” (Opposisjonspolitiker i Bergen).

I Bergen har man erfaring både med byråd i mindretall og i flertall. Selv om flertallsparlamentarisme har blitt mer dominerende, så var det en informant som talte varmt for mindretallsparlamentarisme:

”Fordelene er at det gir bystyret mye større påvirkningsmuligheter. For det første må byrådet gå til bystyret for å få gjennomført budsjettene, men også fra sak til sak så må byrådet aktivt forholde deg til opposisjonspartiene. I dag er det jo sånn at vi har en veldig lojal opposisjonsside i bystyret, som egentlig aksepterer stort sett alt som kommer fra byrådet, illustrert kanskje best ved at ved forrige budsjettprosess så ble det overhode ingen endring fra byrådets budsjettforslag til det endelig vedtatte budsjett. Vi har en veldig lojal posisjonsside i Bergen. Og det er jo synd. Et mindretallsbyråd mener jeg gir en mer reell debatt, en mer reell påvirkningskraft i bystyret” (Opposisjonspolitiker i Bergen).

I Bergen har man to aviser som dekker kommunalpolitikken, og flere bystyrerepresentanter og byråder mente mediene gjorde en god jobb. Men i komiteene dukket det sjelden opp journalister:

”Komiteen har ikke noen reell innflytelse siden det er flertallsparlamentarisme nå med flertallsbyråd, så stiller ikke media. Det gjør at byrådspartie-

nes representanter ofte føler seg frie til å ta del i diskusjonene og bryne argumentene på hverandre slik som vi skal i et offentlig demokrati. Men voteringsmessig følger de blindt det byrådet foreslår... Men reell politisk innflytelse utfallet har vi ikke. Vår mulighet til å påvirke er jo dels gjennom å sette i gang noen tankeprosesser. Gjennom media kan vi sette ting på dagsordenen og presse byrådspartiene av og til i litt andre retninger (Opposisjonspolitikere i Bergen).

Når det gjelder bystyrerepresentantenes arbeidsbetingelser, så var det mange som var fornøyde med disse:

”Personlig klager jeg ikke. Jeg synes vi har flotte muligheter i Bergen til å drive lokalpolitikk, partistøtten som de ulike partiene får er relativ sjenerøs vil jeg si” (Opposisjonspolitikere i Bergen).

”Vi har muligheter til å sette saker på dagsordenen og vi har muligheten til å få offentlighet rundt det fordi at det er en sterk medieinteresse i Bergen for lokalpolitikk, men muligheten til å få gjennomslag for viktige saker er det ikke (Gruppeleder i opposisjon i Bergen).

Det var likevel flere som kom med kritiske kommentarer til skjevfordelingen av ressurser, som er med på å gi partiene i posisjon veldig mye kapasitet. Byrådet i Bergen har syv medlemmer, og det er til sammen åtte politiske rådgivere tilknyttet byrådet. Til sammen blir det altså 15 heltidsstillinger, noe som kapasitetsmessig resulterte i ”slagside” i forhold til bystyret.

”Det betyr for eksempel at... Kristelig Folkeparti som har fire bystyrerepresentanter, sitter med to byråder, to politiske rådgivere, gruppeleder på heltid her og en gruppesekretær. Så de har flere heltidspolitikere enn de har bystyrerepresentanter. Mens vi som er det nest største partiet har 19 bystyrerepresentanter, vi er tre på heltid” (Opposisjonspolitikere i Bergen).

På spørsmål om opposisjonspolitikere ønsket å redusere byrådets størrelse, og kutte ned eventuelt på antall rådgivere



”Ja det er jo naturlig å vurdere det, men det er jo farlig å si det, plutselig sitter vi der selv og så er det veldig behagelig og sånt, men det er noe om i hvert fall med å sørge for en viss balanse i det parlamentariske system mellom at du skal ha en bystyreside som tross alt er det overordnede organet, at de skal ha arbeidsbetingelse” (Opposisjonspolitiker i Bergen).

## Konklusjon

I Oslo har den parlamentariske styreformen stor oppslutning, og er kommet for å bli. Parlamentarisme i kommunesektoren ble utviklet etter initiativ fra sentrale politikere i Oslo, og kjempet igjennom av disse politikerne. Mange av politikerne i Oslo kjenner det nasjonale politiske styringssystemet som stortingsrepresentanter og i noen tilfeller også som regjeringsmedlemmer. Dessuten har den parlamentariske styringsmodellen fått virke helt fra 1986, og man har gradvis endret modellen og praksis, slik at man i dag har en styringsmodell som man i all hovedsak er godt fornøyd med. Dette gjelder nesten samtlige politikere, også de i opposisjon.

Slik er det ikke i Tromsø kommune. Her står nesten hele opposisjonen bak en flengende kritikk av måten den parlamentariske modellen fungerer på, og frustrasjonsnivået blant opposisjonspolitikere er svært høyt. Noe av dette kan nok skyldes ”barnesykdommer”, i og med at modellen bare hadde fått virke i to år da intervjuene ble gjort. Det er imidlertid grunn til å tro at det har utviklet seg en polarisert form for politikuttforming over lang tid, mellom de borgerlige og sosialistene. Polariseringen gjorde seg også gjeldende før man innførte parlamentarisk styring i 2011, men med parlamentarisme får partiene i posisjon fordeler formelt i det de overtar innstillingsretten og iverksettingsansvaret og også kraftig økt kapasitet.

Bergen har også majoritetsstyre, og det finnes en systemkritisk opposisjon som lanserer en skarp kritikk av måten parlamentarismen fungerer på i kommunal sammenheng. Systemkritikerne er imidlertid få. De som tilhører den konstruktive opposisjonen er også kritiske, men kritikken er mer avdempet og gjelder først og fremst måten som byrådspartiene utformer systemet på.

En sammenligning av byrådenes formelle politiske kapasitet i Bergen og Tromsø kan tjene som en avsluttende illustrasjon. I Bergen er det 14 heltidsstillinger tilknyttet byrådet, i Tromsø 12. Når vi vet at Bergen november 2013 har 270.000

innbyggere, og Tromsø 70.000, så illustrerer dette hvor kraftig majoritetsstyringa er i Tromsø, og ikke minst hvor dyrt det politiske styringssystemet der er blitt.



## KAPITTEL 7:

# Sammenligning av byene med parlamentarisme og med formannskapsmodell

Gjennomgangen av det vi vet om parlamentarisme i byene fra tidligere studier, og av det vi i forrige kapittel fant på bakgrunn av intervjuer med sentrale politikere i byene med parlamentarisme, tyder på at utformingen av det parlamentariske systemet har stor betydning for hvordan det fungerer. I forrige kapittel så vi at det var majoritetsstyre både i Bergen og Tromsø, men at politikutformingen likevel var ulik. Den største kontrasten finner vi imidlertid når vi sammenligner med Oslo, som i denne sammenheng kan sies å være konsensuspreget. Dette skyldes både tendensen til å danne mindretallsråd, og en raus holdning fra byrådens side til hvordan man har fordelt ressursene. I dette kapitlet skal vi studere nærmere om, og eventuelt hvordan de tre byene med parlamentarisme skiller seg fra Kristiansand, Trondheim og Bodø, som har formannskapsmodellen. Datatilfanget i dette kapitlet vil i det alt vesentlige bygge på spørreundersøkelsen som gikk til politikere i byene med parlamentarisme og til tre byer med formannskapsmodell. Vi må her minne om at svarprosenten i byene dessverre ikke var høyere enn 41. Dermed må resultatene i dette kapitlet tolket med en viss forsiktighet, selv om vi har kompensert for partimessige skjevheter i materialet.

Vi skal undersøke om det fremkommer systematiske forskjeller på politikutformingen mellom byene med parlamentarisme og byene med formannskapsmodell. Dette skal vi gjøre ved å undersøke politikernes kontakt- og initiativmønstre. Vi skal undersøke hvor stort gjennomslag og innflytelse politikerne mener at de selv og ulike instanser har. Videre skal vi kartlegge hvordan politikerne vurderer sitt arbeid i bystyrene. Til slutt i kapitlet har vi med en tabell som viser hvilken politisk styringsmodell bystyrepolitikere ønsker seg for fremtiden.

Tabell 7.1 viser at politikernes kontaktmønstre er forskjellige i byene med formannskapsmodell sammenlignet med byene med parlamentarisme. Først og fremst gjelder dette forholdet til administrasjonen. Politikerne i de formannskapsbaserte byene har signifikant mer kontakt med administrasjonssjefen, med andre etatssjefer og med andre ansatte i sentraladministrasjonen. Dette er som forventet siden

innføring av parlamentarisme innebærer at innstillingsretten og ansvaret for iverksetting overføres fra administrasjonssjefen til byrådet.

Tabell 7.1: Politikernes kontakt med andre aktører etter styringsmodell. Gjennomsnittscore. «Vet ikke-respondenter» utelatt fra analysen.

Aktør	Formannskap	Parlamentarisme	Signifikansnivå	N
Byrådet	-	3.03	-	62
<b>Ordfører*</b>	3.05	2.69	.050	128
Politisk sekretær	2.93	3.01	.646	124
<b>Administrasjonssjefen***</b>	2.77	2.08	.000	126
<b>Andre etatsjefer i sentraladministrasjonen***</b>	2.77	1.83	.000	125
<b>Andre ansatte i sentraladministrasjonen***</b>	2.78	2.11	.000	124
Kommunal institusjon	2.32	2.21	.456	127
Ansattes organisasjoner	2.18	2.03	.360	129
Media	2.69	2.96	.053	131
Bedrifter og næringsorganisasjoner	2.68	2.39	.060	128
Andre frivillige organisasjoner	2.71	2.67	.801	129

Høyere snitt = oftere kontakt

Tabell 7.1 viser også at politikerne i bystyrene har mindre kontakt med ordføreren i byene med parlamentarisme enn i byene med formannskapsbasert styring. Dette er også som forventet.

I tabell 7.2 ser vi svarfordelingen på spørsmål til politikerne i bystyrene om de i løpet av de siste 12 månedene har tatt initiativ til å få nye saker på dagsorden. Her ser vi at bystyrerepresentantene i byene med parlamentarisme i mindre grad tar slike initiativ enn representantene i byene med formannskapsmodell. Dette rimer godt i forhold til det vi fant i Bergen, og særlig det vi fant i Tromsø i forrige kapittel. Bystyret som politisk arena ser ut til å stå svakere i byene med parlamentarisme sammenlignet med byene med formannskap.

Tabell 7.2: Initiativmønster etter styringsmodell. P=.094.

Har du i løpet av de siste 12 månedene tatt initiativ til å få nye saker på den politiske dagsorden?		Formannskap	Parlamentarisme	Totalt
	Ja	94.1 %	85.7 %	90.1 %
	Nei	5.9 %	14.3 %	9.9 %
	Totalt	100.0 % (N=68)	100.0 % (N=63)	100.0 % (N=131)

Det er imidlertid ikke kontaktmønstre og initiativ som er avgjørende for om de folkevalgte har innflytelse. Det viktigste er om de har gjennomslag for sine initiativer. Vi ser av tabell 7.3 at det er signifikante forskjeller mellom byene med ulike styreformers. De folkevalgte i byene med parlamentarisme har signifikant mindre innflytelse over bystyret og komiteene enn de folkevalgte i byene med formannskapsmodell. Dette er et betydningsfullt funn. Det vi samlet kan lese ut av tabellene 7.2 og 7.3, er at den politiske initiativfunksjonen er betydelig mer sentralisert i kommuner med parlamentarisk styre. Her tar færre av politikerne egne initiativ, og det er færre som får politisk gjennomslag for slike initiativ. I den grad politikerne tar initiativ på vegner av sine velgere, indikerer funnene at man faktisk ser ut til å svekke heller enn styrke den demokratiske styringskjeden med parlamentarisme. I denne kjeden er det et sentralt element at politikerne ikke bare skal styre og ta ansvar, men også at vedtakene og styringen skal reflektere oppfatninger blant velgerne.

Tabell 7.3: Gjennomslag for egne initiativ etter styringsmodell. Gjennomsnittscore. «Vet ikke-respondenter» utelatt fra analysen.

	Formannskap	Parlamentarisme	Signifikansnivå	N
Partigruppa	1.88	1.80	.598	131
<b>Bystyret**</b>	2.88	3.51	.003	128
<b>Hovedutvalget/ Komiteen**</b>	2.51	3.04	.006	117

Høyere snitt = vanskeligere å få gjennomslag

I tabell 7.4 ser vi bystyrerepresentantenes vurdering av innflytelsen til en rekke instanser fordelt på kommunene med formannskap og med parlamentarisme. Vi ser at det er signifikante sammenhenger hele veien, på de instanser som lar seg sammenligne.

Tabell 7.4: Innflytelsesfordeling etter styringsmodell. Gjennomsnittscore. «Vet ikke-responder» utelatt fra analysen.

<b>Aktør</b>	<b>Formannskap</b>	<b>Parlamentarisme</b>	<b>Signifikansnivå</b>	<b>N</b>
<b>Egen partigruppe*</b>	3.55	3.13	.044	132
<b>Bystyret**</b>	3.99	3.46	.005	130
Formannskapet	4.08	-	-	68
Komiteene	-	3.25	-	61
Byrådet	-	4.33	-	59
<b>Ordfører***</b>	3.81	2.80	.000	126
Politisk sekretær	-	2.69	-	54
<b>Rådmann/adm. sjef***</b>	3.80	2.56	.000	115
<b>Etatssjefer i sentraladministrasjonen***</b>	3.53	2.88	.000	119
<b>Institusjonsledere***</b>	2.98	2.45	.001	119
<b>De ansattes organisasjoner***</b>	3.16	2.12	.000	121
<b>Frivillige organisasjoner***</b>	2.86	2.36	.001	128
<b>Næringslivsorganisasjoner*</b>	3.06	2.77	.030	125
<b>Media*</b>	3.43	3.04	.012	127

Høyere snitt = større innflytelse

Vi ser at lederne i sentraladministrasjonen har betydelig mer innflytelse i byene med formannskapsmodell enn i byene med parlamentarisme. Dette er som forventet. Vi ser også at ordføreren har betydelig mer innflytelse i byene med formannskapsmodell enn i byene med parlamentarisme. Vi legger også merke til at byrådet vurderes å ha mest innflytelse av alle instansene som er tatt med. Byrådet

vurderes altså som svært innflytelsesrikt, også om vi sammenligner med formannskapet i byene med formannskap. Vi ser igjen at bystyret har en svakere stilling i byene med parlamentarisme enn i formannskapsbyene. Det samme gjelder for bystyrepolitikernes vurdering av egen partigruppe.

Vi kan legge merke til at formannskapet bare blir vurdert som litt mer innflytelsesrikt enn bystyret i byer med formannskapsmodell, nærmere bestemt et snitt på 4,08 for formannskapets innflytelse og 3,99 for bystyret. Dersom vi ser på byrådet versus bystyret i byer med parlamentarisk styre, er denne forskjellen omtrent tidoblet. Her er tallene 4,33 mot 3,46. Vi ser også at de administrative lederne har mindre innflytelse i parlamentarisk styrte kommuner. Dette har jo også vært meningen med reformene.

Tallene fra denne undersøkelsen bekrefter altså funnene fra tidligere studier av samme tema. Den politiske innflytelsen framstår som langt mer sentralisert i kommuner med parlamentarisme. Men her snakker vi om en intendert sentralisering av politisk makt og styring, til forskjell fra den sentraliseringen av den politiske initiativfunksjonen som vi konstaterte framfor.

Kanskje noe overraskende ser innflytelsen til de ansattes organisasjoner ut til å være signifikant større i byene med formannskap enn i byene med parlamentarisme. Også når det gjelder eksterne organisasjoner ser vi at disse står svakere i byene med parlamentarisme. At forholdet til media har vært påvirket av styreform har vært påvist tidligere (Saxi 2007b). Sammenhengen er imidlertid her den motsatte av hva man intuitivt skulle forvente. Med parlamentarisk styring forventer man mer polarisert politikk, og dermed økt interesse og dekning fra mediene. I tabell 7.4 ser vi imidlertid at media vurderes å ha størst innflytelse i byene med formannskapsmodell. En forklaring på dette kan være at det parlamentariske systemet er mer lukket enn formannskapssystemet, fordi byrådsmøtene er lukkede, mens formannskapsmøtene er åpne. Samlet sett har byrådene har en klart sterkere innflytelse enn alle andre relevante instanser. Dette indikerer at innflytelse konsentreres kraftig i byene som innfører parlamentarisme. Dette på tross av at byrådet i Oslo ikke hadde et flertall bak seg da intervjuene ble gjennomført.

Når det gjelder politikernes vurderinger av kvaliteten på mediedekningen er det imidlertid liten forskjell mellom byene med parlamentarisme og formannskap. Av



tabell 7.5 ser vi at gjennomsnittscore viser at bystyrerepresentantene i byene med begge de to styreformene vurderer lokalavisenes dekning som mindre god.

Tabell 7.5: Dagsordensetting og omgivelserelasjoner. Gjennomsnittscore. «Vet ikke-responderter» utelatt fra analysen.

Aktør	Formannskap	Parlamentarisme	Signifikansnivå	N
Lokalavisenes dekning av bystyremøtene er god	2.91	2.74	.392	132

Høyere snitt = større grad av enighet med påstand.

Ser vi på tabell 7.6 under, der politikerne har respondert på påstander om arbeidet i bystyrene, så finner vi at det ikke er signifikante forskjeller på bystyrerepresentantenes opplevelse av bystyremøtene som politisk arene. Dette kan virke noe forbausende når vi sammenholder det med de tidligere funn vi har presentert i tabellene over, der tendensen klart viser at forskjellene mellom byer med ulike styreform er betydelige. Unntaket er påstanden "Debattene i bystyret er interessante". Svarfordelingen på den nevnte påstanden viser imidlertid at bystyrepolitikere opplever bystyremøtene som mer interessante i formannskapsbaserte byer enn i byene med parlamentarisme. En forklaring på dette kan være at sakene presenteres med administrasjonssjefens innstilling i byene med formannskapsystem, mens byrådet innstiller der man har parlamentarisme. Sistnevnte innstillinger står altså byrådspartiene bak, og debatten har dermed karakter av å være for eller imot byrådet. Med administrativ innstilling oppleves sakene som åpnere, og debattene blir dermed mer interessante. Dette gjelder både for byrådspartiene og for partiene i opposisjon. For de førstnevnte er det i mange tilfeller viktigere å sikre flertall for byrårets innstilling enn å diskutere seg frem til gode løsninger.

I tidligere undersøkelser på fylkesnivå har vi funnet klare forskjeller når det gjelder fylkestinget som politisk arena under parlamentarisk styre og under formannskapsmodellen. Der har man funnet tydelige skille mellom politikens a-lag og b-lag, og at fylkestinget i stor grad fungerte som arena for politiske markeringer i det parlamentariske systemet. På bakgrunn av dette kan funnene i tabell 7.6 synes noe overraskende. Men det er også noen forhold som kan forklare at vi ikke finner de samme tendensene i byene. For det første har vi i byene hatt et langt større innslag av mindretallparlamentarisme. For det andre har også enkelte av

byene med formannskapsmodell vært styrt av en koalisjon med majoritet, slik at sakene oppleves som avgjort før de kommer til bystyret også her. Mot en slik bakgrunn kan funnene være rimelige.

Tabell 7.6: Bystyret som politisk arena under parlamentarisme og formannskapsmodell. Gjennomsnittscore. «Vet ikke-responder» utelatt fra analysen.

Påstand	Formannskap	Parlamentarisme	Signifikansnivå	N
Det er et tydelig skille mellom "A og B lag" i bystyret	4.15	3.91	.224	127
Det er et tydelig skille mellom heltidspolitikere og deltidspolitikere i bystyret	3.80	3.65	.452	129
Stemmegivningen i bystyret følger først og fremst de politiske skillelinjene mellom opposisjonspartiene og posisjonspartiene	4.61	4.56	.673	131
Bystyret er først og fremst et organ for markering av politiske standpunkter	3.91	4.04	.489	131
Debattene i bystyret er interessante	3.68	3.38	.094	132
Bystyrerepresentantene konsentrerer seg i hovedsak om prinsipper, og ikke om detaljer i sakene som blir behandlet i bystyret	2.78	2.74	.832	130
Bystyrerepresentantene er mer opptatte av å ivareta interesser for sine bydeler enn av å sikre interessene til kommunens innbyggere i sin helhet	-	2.11	-	61

Høyere snitt = større grad av enighet med påstand.

I tabell 7.7 tar vi med to påstander om hvordan politikerne opplever arbeidet i bystyrene. Vi ser at representantene i formannskapsbyene klart opplever arbeidet i bystyret som mer meningsfylt og nyttig enn representantene i byene med parlamentarisme. Videre ser vi av tabellen at det er stor forskjell på hvor meningsfullt og nyttig det er å ta del i arbeidet i bystyret for politikerne som støtter byrådet og

opposisjonspolitikere i byene med parlamentarisme. Dette er en indikasjon på at det er politikerne som tilhører opposisjonspartiene i bystyrene med parlamentarisme som opplever mest politisk fremmedgjøring. Dette har nok delvis å gjøre med det parlamentariske prinsipp, som generelt vil bidra til å svekke opposisjonspartiens innflytelse. Dette kan imidlertid også skyldes andre faktorer som vi var inne på i forrige kapittel, der vi så at opposisjonspolitikere frustrasjon for eksempel i Tromsø også skyldes at byrådspartiene har innført et sterkt majoritetsstyre.

Tabell 7.7: Hvor meningsfylt og nyttig oppleves det politiske arbeidet, etter styringsmodell og posisjon/opposisjonstilknøyning? Gjennomsnittscore. «Vet ikke-responder» utelatt fra analysen.

Påstand		Formannskap	Parlamentarisme	N	Signifikansnivå (I) <sup>3</sup>	Signifikansnivå (II) <sup>4</sup>
Arbeidet i bystyret blir opplevd som meningsfylt	Totalt	4.31	3.73	132	.003	.007
	Posisjonspolitikere	4.34	4.23	67		
	Opposisjonspolitikere	4.27	3.28	65		
Jeg føler jeg får gjort nytte for meg i bystyrearbeidet	Totalt	4.22	3.66	131	.006	.075
	Posisjonspolitikere	4.24	4.00	67		
	Opposisjonspolitikere	4.20	3.36	64		

Høyere snitt = større grad av enighet med påstand.

Hvilken styreform ønsker politikerne seg i fremtiden i byene med parlamentarisme og i byene med formannskapsmodell? Svaret finner vi i tabell 7.8. Vi ser at et klart flertall på 65.6 prosent av bystyrerepresentantene i byene med parlamentarisk styring fortsatt ønsker denne styreform, mens bare 21,3 prosent ønsker å gjeninnføre formannskapsmodellen. Det er med andre ord kvalifisert flertall for å videreføre byrådsordningen. Mer overraskende er det imidlertid at det er et klart

<sup>3</sup> Styreform

<sup>4</sup> Posisjon/opposisjon

flertall på 57,1 prosent av de folkevalgte i byene med formannskapsmodell som ønsker seg en parlamentarisk modell. Med utgangspunkt i dette kan vi i fremtiden vente oss at flere byer som i dag styres med utgangspunkt i formannskapsmodellen i fremtiden vil innføre byrådsordningen.

Tabell 7.8: Vurdering av kommunens fremtidige styringsform, etter nåværende styringsform.

	<b>Formannskap</b>	<b>Parlamentarisme</b>	<b>Totalt</b>
Bør styres etter en formannskapsmodell	30.0 %	21.3 %	26.0 %
Bør styres etter en parlamentarisk modell	57.1 %	65.6 %	61.1 %
Vet ikke/usikker	12.9 %	13.1 %	13.0 %
Totalt	100.0 % (N=70)	100.0 % (N=61)	100.0 % (N=131)

På bakgrunn av politikernes oppfatninger av hvordan den parlamentariske modellen virker i byene med parlamentarisme er det overraskende at så mange ønsker å videreføre modellen. Dette kan skyldes at de tar utgangspunkt i et majoritetsideal når de vurderer politikken. Her vil man vurdere byråds sterkt innflytelse som noe positivt og opposisjonspolitikernes frustrasjon som en logisk konsekvens av tydeliggjort ansvar og klare konfliktlinjer. Rådmannsveldet er borte og den folkevalgte styringen er blitt kraftig utvidet ved at rådet har overtatt den strategiske styringen av kommunen. At et politisk flertall gis rett og ressurser til å regjere er helt i samsvar med demokratiske idealer og mindretallet må finne seg i å være frustrerte i perioder.

### **Konklusjoner**

Når vi samlet vurderer politikernes kontakt- og initiativmønster og hvordan de vurderer mulighetene for gjennomslag i politikken, så viser det oss at politikktutforming i byene med parlamentarisk styring er mer majoritetspreget enn byene med formannskapsbasert styring. Det samme ser vi av tabellen som viser hvilke instanser som politikerne mener har mest innflytelse. Av tabell 7.8 ser vi videre at et solid flertall av politikerne ønsker parlamentarisk styringsmodell også i fremtiden. Dette gjelder interessant nok også for de tre byene med formannskapsmodell samlet. I lys av idealene for konsensus- og majoritetsstyre, så er det helt klart at det store flertallet i byene ønsker seg et majoritetspreget demokrati. I byene

med parlamentarisk styring har man altså fått en styreordning som man har ønsket seg. Målsettingene med å innføre parlamentarisme er langt på vei realiserte, og vi kan dermed grovt sett konkludere med at parlamentarismen har fungert etter intensjonene. At majoritetsstyre også har sine svake sider har vi vist i forrige kapittel.

## KAPITTEL 8:

### Status i fylkeskommunene med parlamentarisme

Høsten 2013 var det fire fylkeskommuner som hadde parlamentarisk styring. Disse var alle "røde" fylker, og det var derfor ikke overraskende at de fire fylkesrådslederne representerte Arbeiderpartiet. Dette har faktisk vært situasjonen helt siden man innførte parlamentarisme i fylkeskommunene. Med noen få unntak har fylkesrådene hatt et flertall bak seg i alle de fire fylkestingene. Man kan derfor si at den type fylkesparlamentarisme vi kjenner frem til nå har hatt et majoritetspreg. Overraskende nok, så var Arbeiderpartiet i koalisjon med Høyre både i Nord-Trøndelag, Nordland og Troms høsten 2013. Dette kan tyde på at fylkespolitikken har en annerledes dynamikk enn den nasjonale politikken. Vi kommer inn på årsaker til dette i beskrivelsene av statusen i de enkelte fylkeskommunene.

Mens vi samlet inn data til denne rapporten, oppsto det politiske kriser i fylkeskommunene i Nordland og Troms fylkeskommune og fylkesrådene måtte gå. I Nordland ble Arbeiderpartiets fylkesrådsleder erstattet med en ny leder fra samme parti, mens krisen i Troms førte til at det for første gang ikke var Arbeiderpartiet som hadde fylkesrådslederen. Høyre dannet et nytt fylkesråd i spissen for en koalisjon med Fremskrittspartiet, Venstre og Senterpartiet, som tiltrådte 8. januar 2014. Det har også vært politisk krise i Hedmark fylkeskommune i 2012, da fylkesrådslederen fra Arbeiderpartiet ble skiftet ut med en ny arbeiderpartileder. Vi skal analysere disse krisene nærmere i dette kapitlet, fordi de gir oss innsikt i grunnleggende kjennetegn ved fylkesparlamentarismen. I kapittel 2 har vi gjort nærmere greie for hvordan det parlamentariske systemet ble iverksatt i de fire fylkeskommunene, og resultatene av de første evalueringene. I dette kapitlet skal vi se nærmere på den aktuelle situasjonen høsten 2013, basert på kvalitative intervjuer med fylkestingsrepresentanter tilhørende partiene som støttet fylkesrådet og representanter for partiene i opposisjon. Vi har også intervjuet representanter for fylkesrådene i alle fylkeskommunene. For å få fram nyanser har vi sitert flittig fra disse intervjuene. Det parlamentariske systemet har mange likhetstrekk i de fire fylkeskommunene, men også noen slående forskjeller. En målsetting med kapitlet er å få fram både likheter og forskjeller.

#### **Nordland fylkeskommune – et raust fylkesdemokrati**

Det var i Nordland at man først utviklet en parlamentarisme tilpasset fylkeskommunen. I 1999 innførte fylkestinget i Nordland parlamentarisme med et stort flertall. Siden dette var et pionerprosjekt etablerte man et fylkesråd som ble støttet av en storkoalisjon på hele fem partier. De første evalueringene viste at forventningene med de nye styringsprinsippene langt på vei ble innfridd. I følge representantene i fylkestinget var måloppnåelsen høy, særlig når det gjaldt tydeligere an-

svar, klarere politiske skillelinjer og mer folkevalgt styring. Medaljens bakside var imidlertid at en høy andel av politikerne fra opposisjonspartiene var frustrerte. (Saxi 2002, Røiseland og Stigen 2003, Saxi 2003). Blant annet var de ikke fornøyde med tilretteleggingen av det politiske arbeidet. Spørsmålene vi skal behandle i dette avsnittet er om flertallet av fylkestingsrepresentantene fortsatt var fornøyde med den parlamentariske styringsmodellen, og om representantene i opposisjon var mindre frustrerte enn de var for ti år siden i Nordland fylkeskommune.

La oss starte med fordelene med den parlamentariske styringsmodellen, slik de ble formulert av tilhengerne av modellen både fra de som representerte fylkesrådspartiene og fra representanter for opposisjonspartiene:

”Det veldig tydelig at vi er en politisk styrt organisasjon, det er ikke en rådmann på toppen som sitter og styrer. Her er det politisk styrt, så politikerne må ta ansvar for de beslutningene som blir fattet. Det nytter ikke å skyldte på noen andre” (Politiker i posisjon i Nordland fylkeskommune).

”Det er en dysfunksjon med rådmannsmodellen at det blir en pulverisering av ansvaret. Det er veldig uheldig. Så det fanger parlamentarismen veldig fint opp. Det er ingen tvil om hvor ansvaret ligger. Og vi... går jo veldig langt i å rendyrke parlamentarismen her i Nordland, vi gjør det. Det er lite sånne kvasi-løsninger på det vi foretar oss. Jeg tror ikke det finnes noe kjempegode mellommodeller mellom formannskapsmodell og parlamentarisk modell. Jeg tror en må ta et klart valg på hva det er man vil ha” (Politiker i posisjon i Nordland fylkeskommune).

”Alternativet det er jo at småpartiene bestemmer. Og så man spørre: er det demokrati? Er det folkeviljen som kommer fram, når et parti som har to representanter som Rødt har, skal bestemme om det skal være sånn eller sånn. Og der er altså jeg grunnleggende helt uenig... Når jeg er for parlamentarisme, så er det jo fordi at det er et ganske massivt flertall som bidrar til at det innbyggerne i Nordland har ment, blir gjennomført” (Politiker i posisjon i Nordland fylkeskommune).

Det var ikke noe problem for opposisjonspolitikere som fortsatt ønsket parlamentarisme å peke på fordelene med denne styreformens:

”Det skal tydeliggjøres at det faktisk er politikerne som skal ha ansvaret for det som skjer på det nivået. Det får du i mye større grad i en parlamentarisk modell enn du får det i en formannskapsmodell, der politikerne i stor grad skylder på administrasjonen, og det er administrasjonen som fronter de politiske sakene”.

”Vi er jo for en parlamentarisk modell, men det handler jo om både at du kan ansvarliggjøre de som sitter og styrer i langt større grad enn du kan i en fylkesutvalgs-modell der det går mye mer på konsensus, mye mer enstemmighet. Og også det at du får en kurs, en rød tråd gjennom politikken” (Opposisjonspolitiker i Nordland fylkeskommune).

Fordelene med parlamentarisk styring i Nordland fylkeskommune er altså knyttet til tydelig ansvars plassering hos politikerne. Når de har overtatt administrasjonssjefens ansvar for den strategiske styringen av administrasjonen, kan de ikke skylde på andre enn seg selv. Med flertallsparlamentarisme, som man har hatt mesteparten av tiden etter at man innførte fylkesrådsordningen i Nordland, så blir det også klart for velgerne at det er partiene bak fylkesrådet som har ansvaret. Dette gjør at velgerne i Nordland får muligheter til å sanksjonere politikken, ved å stemme på partier i den regjerende koalisjonen eller på ett av partiene i opposisjon. Med flertallsparlamentarisme hevdes det videre at de partiene som har størst oppslutning fra velgerne også får mest innflytelse. Dette er imidlertid ingen selvfølge i et parlamentarisk system basert på flerpartisystem og koalisjoner. Småpartier kan komme på vippen og få uforholdsmessig mye makt. Dette ble til fulle illustrert i Nordland fylkeskommune, da fylkesrådet var avhengige av Rødts stemmer for å få flertall i fylkestinget.

Som nevnt i innledningen sitter Arbeiderpartiet og Høyre sammen i fylkesrådet i Nordland. Kristelig Folkeparti er også med i fylkesrådet, selv om Arbeiderpartiet og Høyre ikke er avhengige av partiets støtte for å ha flertall i fylkestinget. I den nasjonale politikken oppfattes Arbeiderpartiet og Høyre som hovedmotstandere. Koalisjonen mellom Arbeiderpartiet og Høyre har derfor fått mange kommentarer. Fra representantene i opposisjon var enkelte kommentarer ironiske:

”Når du har parlamentarisme så skulle du synliggjøre blokkene og de politiske skillelinjene. I Nordland så samarbeider Arbeiderpartiet med Høyre, og det gjør de jo også i Troms og i Nord-Trøndelag. Så man kan jo spekulere litt på hvor de politiske skillelinjene går”.

Spørsmålet er om fylkespolitikken skiller partiene langs høyre - venstre dimensjonen slik som i den nasjonale politikken. Er det slik at fylkespolitikk i liten grad aktiverer de ideologiske skillene mellom Arbeiderpartiet og Høyre? En sentral politiker fra partiene i posisjon svarte slik:

”Årsakene til at det går bra, det er at mange av de områdene at Arbeiderpartiet og Høyre skiller seg klart fra hverandre ikke er områder som fylkeskommunen styrer med. Vi har ingen ting med skattepolitikk å gjøre. Vi har egentlig ingen ting med innretningen på skolepolitikken. Vi bestemmer hvor de videregående skolene skal være, men innholdet i utdanning-



en har vi lite med. Så på de områdene hvor vi skiller oss klart fra hverandre – fordelingspolitikk – så er ikke det noe tema”.

En annen representant for posisjonen i Nordland fylkeskommune la imidlertid mer vekt på problemene man hadde hatt etter valget i 2011 da rådet var avhengig av støtte fra Rødts to representanter for å få flertall. Rødt hadde ikke plass i rådet, men hadde inngått en avtale om å støtte fylkesrådet. Dette opplevde man som en uholdbar situasjon:

”Arbeiderpartiet er jo et maktparti som er vant til å være i posisjon og har vært i posisjon i en årrekke og har den historien med seg og er vant til å søke makt. Og jeg tror det er det som er kjernen i det hele. Og den situasjonen som var da vi samarbeidet med Rødt, det var at de hadde en stemmes overvekt. Men vi var helt avhengig av den ene stemmen for å få gjennom sakene våre, og det var spesielt på økonomi som ble vanskeligere og vanskeligere for oss. For Arbeiderpartiet er jo et ansvarlig parti... spesielt på økonomi. Så dette ble til slutt håpløst for oss å styre på den måten. Og da var det to alternativ; enten finne nye partnere som vi kunne samarbeide med, eller gå av... Vi satt i posisjon men vi hadde ikke styring, og sånn kan vi ikke ha det” (Politiker i posisjon i Nordland fylkeskommune).

En annen sentral politiker fra ett av partiene i posisjon pekte på god personkjemi som en viktig faktor bak dannelsen av det uvanlige fylkesrådet.

”Når man driver med politiske forhandlinger så dreier det seg om, om kjemi. Det er en realitet at undertegnede og fylkesrådslederen hadde uformelle samtaler om hvorvidt det var aktuelt for Høyre å gå inn i rådet. Når vi da til slutt fant grunn til å snakke sammen, så var det fordi at vi følte oss temmelig sikre på at de samtalene kom til å føre fram. Det gjaldt selvfølgelig også politikk... Men det var også fordi at en organisasjon som et fylke trenger en stabil regjering. Og en regjering med Rødt på vippen kan aldri bli stabil” (Politiker i posisjon i Nordland fylkeskommune).

Når Arbeiderpartiet og Høyre fant sammen og dannet fylkesråd sammen med Kristelig Folkeparti, så er det nok situasjonen med Rødt på vippen som har utløst den nye koalisjonen. At veldig små partier skal kunne få en slik dominerende plass i koalisjoner representerer også et demokratisk problem. Det er imidlertid ikke så stor avstand mellom Arbeiderpartiet og Høyre som man ofte får inntrykk av. I en voteringsstudie i bystyret i Oslo, fant for eksempel Lotsberg (1989) at disse partiene stemte sammen i 80 prosent av voteringene. Han konkluderer med at det nærmest var en koalisjon mellom Arbeiderpartiet og Høyre i Oslo bystyre, selv om de formelt var hovedmotstandere.

Med et fylkesråd som har flertall av representanter bak seg i fylkestinget skulle man forvente at politikerne som tilhører partiene bak fylkesrådet er godt fornøyd med den innflytelsen de har. En politiker som opplevde å måtte forlate plassen i fylkesrådet og gå over til fylkestinget i opposisjon, så tilbake på tiden i fylkesrådet som en veldig positiv periode:

”Det å være fylkesråd det er jo det artigste jeg har gjort. Du er jo på en måte midt i smørøyet i forhold til hva som skjer og du er jo på en måte også interessant, i forhold til de andre aktører rundt i nordlandssamfunnet som er på en måte avhengige av fylkeskommunen og fylkesrådet. Det er jo en rolle som er veldig spennende. Og så har du muligheter til å endre på ting, og du har muligheter til å prioritere ting”.

Det å sitte i en ”fylkesregjering” som har flertall i fylkestinget åpner muligheter for å utøve makt og også for å være relevant samarbeidspartner for mange. Maktutøvelsen begrenses i en koalisjon, der partnerne må ta hensyn til hverandres oppfatninger, men opposisjonspartiene får svært liten påvirkningskraft. Hvordan opplever politikerne opposisjonens muligheter for å påvirke politikken i Nordland fylkeskommune? Hender det ofte at fylkesrådets forslag blir nedstemt eller endret på? Vi lar en politiker som lenge har vært opposisjonspolitiker i fylkestinget i Nordland svare, etter at han kom inn i fylkesrådet. Han hadde altså skiftet fra å være opposisjonspolitiker til å bli medlem av fylkesrådet:

”Hvis man skal være helt ærlig så har man jo ikke noen særlig innflytelse som opposisjonspolitiker. Det er nå parlamentarismens vesen. Men man merket jo det at man kunne jobbe inn gode saker i alternative budsjetter for eksempel, så året etterpå kunne man se at de setningene som man hadde foreslått og ble stemt ned kom igjen i posisjonen sitt budsjett til neste år. Det kunne man se. Det opplevde man flere ganger. Men det er klart det at det er parlamentarismens vesen at flertallet er ganske dominerende, og det er bare sånn det er. I utgangspunktet stemte Høyre i 1999 imot parlamentarisme. Men etter hvert så har det endret seg. Som system så syntes jeg parlamentarismen gir sterkere og klarere politisk styring”.

Et fenomen som ofte rammer regjeringer som har sittet lenge med makten er maktarroganse. Dette preget for eksempel Arbeiderpartiet etter at de hadde sittet sammenhengende med flertall i etterkrigstiden, og summeres for eksempel opp som ”Cæsarisme” av historikeren Jens Arup Seip (1963). I et velfungerende demokrati vil velgerne sanksjonere en slik arroganse, noe som bidrar til regjeringsslitasje. Fylkesrådenes holdninger til opposisjonen i fylkestinget blir derfor en test på om det er utviklet en slik arroganse, eller om man er åpen for påvirkning. En fersk

representant for fylkesrådet i Nordland ga uttrykk for viktigheten av å være åpen for innspill fra opposisjonen:

”Det skjer jo faktisk at det kommer vettuge innspill fra de partiene som ikke er i råd. Og da skal man ikke feie bort fordi vi har tenkt annerledes. Det er jo litt av den dynamikken som må være i fylkestinget. Jeg er i hvert fall opptatt av at den skal være der, så hvis det kommer nye opplysninger, nye argumenter som ikke var tenkt på når vi drøftet det opp mot rådet, så synes jeg at man skal tillegge det vekt. Alt annet er fryktelig arrogant”.

Når man vurderer politiske styreformer som parlamentarisme versus formannskapsmodell, så er det snakk om å iverksette en styringsform fra nasjonalt nivå i den regionale og lokale politikken. Da er det noen forskjeller som man bør ta høyde for. En av disse er at den nasjonale politikken drives av profesjonelle heltidspolitikere. Stortingsrepresentanter er heltidsansatte. I lokal- og regionalpolitikken er politikerne i det alt vesentlige deltidspolitikere og amatører som sitter i kommunestyre og fylkesting. Med parlamentarisme vil rådene imidlertid være heltidspolitikere, og forholdet mellom rådet og de folkevalgte blir da et forhold mellom heltidspolitikere og deltidspolitikere. Særlig tydelig blir dette i fylkeskommunene, som på grunn av begrenset saksmengde har få fylkestingssamlinger. I Nordland fylkeskommune møtes fylkestinget fem ganger i året. Nordland er et langstrakt fylke, noe som gjør fylkestingssamlingene kostbare. Dette er også en faktor som begrenser møtehyppigheten. Dette bidrar til at det oppstår en større kapasitetsmessig slagside i fylkesrådets favør i forhold til fylkestinget sammenlignet med Stortingets kapasitet i forhold til regjeringen. Frikjøpsressursene til fylkestingsrepresentantene er ment å bøte noe på dette forholdet.

Nordland fylkeskommune har en ordning hvor partiene tildeles frikjøpsressurser på følgende måte: For hver av de fire første representantene på fylkestinget får partiene 25 prosent frikjøp. Med fire representanter får et parti en hel stilling til frikjøp. Utover de fire, er det 10 prosent pr representant. Ett parti må da ha ti representanter ut over de fire første for å oppnå en hel stilling frikjøp ekstra. Dette er en ordning som favoriserer de små partiene. Ut over dette, så har partiene i opposisjon et opposisjonstillegg. De partier som kommer over 60 prosent frikjøp får også tilgang til kontor. Alle gruppene disponerer også ”administrasjonspenger”, som brukes av representantene for å dra på møter og konferanser. Partiene bestemmer selv hvem som får tilgang til disse midlene.

Politikerne i Nordland fylkesting opplevde disse ordningene som veldig gode, også representantene i opposisjon:

”Når det gjelder frikjøpsressurser så er vi fornøyde. Det er vel bare å si at det er ganske gode ordninger, og når man sammenligner med andre fylker og andre opposisjonskollegaer rundt omkring”.

”Vi jo veldig glade for at vi har den frikjøpsordningen, for ellers så ville vi jo lidd veldig mye mer, for vi er et lite parti og vi har ikke den organisasjonen bak oss som de andre partiene. Så det er veldig viktig for oss”.

Denne rausheten overfor de små partiene og partiene i opposisjon bidrar selvsagt til at det politiske styringssystemet blir dyrt. Det samme gjør antallet representanter i fylkestinget. Nordland fylkeskommune har et usedvanlig stort fylkesting med 53 representanter. Dette kan tolkes som et uttrykk for maktspredning ved at mange representanter får et ord med i laget der beslutningene tas. Dette er imidlertid en villet kostnad som flertallet i fylkestinget er klar over. En sentral politiker fra et av partiene i posisjonen i fylkestinget vektla nettopp kostnadene med parlamentarisk styring som den viktigste ulempen:

”Den eneste klare ulempen som jeg ser, det er jo at det er ressurskrevende. For hvis du skal ha et parlamentarisk system som fungerer, så krever det også en opposisjon som er oppegående”.

Man kan dermed si at den majoritetsdominansen som man får med flertallsråd blir noe dempet med gode frikjøpsordninger. Det var imidlertid en viss frustrasjon fra politikerne i opposisjon når det gjaldt informasjonstilgang:

”Når du er i posisjon så følger du sakene nesten fra de oppstår som en idé... Du er med på hele prosessen. Mens nå når du er i opposisjon, så kommer du på en måte mye senere på banen”.

”Akkurat når det gjelder informasjonstilgang, så føler jeg at vi har slitt litt i motvind i opposisjonen”.

Selv om opposisjonspolitikere var godt fornøyde med frikjøpsressursene, så var de samtidig frustrerte over at de hadde lite innflytelse på politikken så lenge det var flertallsparlamentarisme.

”Makta rår. Og makta rår i forhold til hvordan man vedtar et delegasjonsreglement. Det var en ganske sterk opposisjon imot det delegasjonsreglementet som ble vedtatt... Alle bør jo ha den samme interessen av at alle skal være mest mulig enige om spillereglene, så er det ganske frustrerende at en del sånne reglement er vedtatt som det egentlig burde ha vært mer konsensus om” (Opposisjonspolitiker i Nordland fylkeskommune).

Det var imidlertid ikke bare idyll som preget den politiske situasjonen i Nordland fylkeskommune høsten 2013. Mens vi intervjuet politikere der, oppsto det en politisk krise, som førte til at fylkesrådslederen, og dermed hele fylkesrådet måtte fratre. Fylkesrådslederen i Nordland ble imidlertid ikke fjernet som følge av at et flertall i fylkestingene stemte for et mistillitsforslag. Det var interne prosesser i Arbeiderpartiet som felte ham.

Fylkesrådet i Nordland hadde et klart flertall i fylkestinget bak seg. Overraskende nok ble det likevel begynnelsen av oktober 2013 annonsert i mediene at fylkesrådsleder Odd Eriksen hadde trukket seg, og at ny fylkesrådsleder var Tomas Norvoll. Det var lederen i Nordland Arbeiderpartiet som ba ham trekke seg. Det ble ikke gitt noen forklaring på hvorfor fylkesrådet måtte gå av, men lederstilen til fylkesrådslederen ble trukket fram som en forklaring. Det var også interne prosesser i Arbeiderpartiet som felte Eriksens forgjenger i fylkesrådsstillingen. Geir Knutsson, ble i desember 2006 tvunget til å trekke seg som fylkesrådsleder, og Eriksen kunne overta som fylkesråd. I de to neste avsnittene skal vi se at det også i Hedmark og Troms har foregått interne prosesser i Arbeiderpartiet, som har ført til at fylkesråd har gått i oppløsning.

Evalueringen av det parlamentariske styringssystemet i Nordland fylkeskommune høsten 2013 er langt mer positiv enn de evalueringene som ble gjort i 2002 (Saxi 2002, Røiseland og Stigen 2003). Et stort flertall av politikerne trakk fram fordelene med parlamentarisme, som klar ansvarsplassering hos politikerne, et tydeligere skille mellom ulike politiske alternativer i fylkestinget og et forsterket folkestyre fordi politikere tydeligere hadde fått hånd om styringen av administrasjonen. Politikerne i opposisjon erkjenner at de har liten innflytelse på innholdet i vedtakene i fylkestinget, men de var godt fornøyde med frikjøpsordningene. Det ser ut til å ha skjedd en modning og en tilvenning til det parlamentariske styringssystemet i Nordland på ti år. Dette viser at iverksetting av såpass radikale reformer som overgangen fra formannskapsmodell til parlamentarisme tar langt mer tid enn kanskje reformatorene hadde tenkt seg.

### **Hedmark fylkeskommune – stabilt majoritetsstyre**

I Hedmark fylkeskommune ble parlamentarisme innført i 2003 med knappst mulig flertall på 17 av fylkestingets 33 representanter. Dette betyr at det hadde vært 10 år med parlamentarisk styre da datainnsamlingen til denne evalueringstudien ble gjort høsten 2013. Man hadde da hatt fylkesrådsordningen i to og en halv periode. I det første fylkesrådet regjerte Arbeiderpartiet sammen med Sosialistisk

Venstreparti. Fra 2007 har det vært et "rød - grønt" fylkesråd, med Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Fra 2011 har Arbeiderpartiet samarbeidet med Senterpartiet om å ha fylkesrådet. Alle fylkesrådene har også hatt et flertall bak seg i fylkestinget, og Arbeiderpartiet har dessuten hatt fylkesrådslederen hele tiden. Dette siste er naturlig i et rødt fylke som Hedmark, der nesten halvparten av velgerne stemmer på Arbeiderpartiet.

I den første evalueringen om effektene av å innføre fylkesparlamentarisme i Hedmark, ble reformen ikke vurdert som særlig vellykket (Saxi og Stigen 2006). Fylkestingsrepresentantene var svært delte i synet på hvor vellykket reformen hadde vært. Representantene for partiene bak fylkesrådet mente at ansvaret var blitt klarere, at skillelinjene mellom partiene i fylkestinget var tydeligere og at rådmannsveldet var borte. Det var likevel flere av politikerne som tilhørte fylkesrådspartiene som pekte på mange svakheter med fylkesparlamentarismen. Representantene for partiene i opposisjon var svært skeptiske til det nye styringssystemet, og også administrativt ansatte i fagavdelingene var kritiske. Når det for eksempel gjaldt måloppnåelse, så var fylkestingsrepresentantene i Hedmark langt mindre fornøyd med denne sammenlignet med representantene i fylkestinget i Nordland fylkeskommune. Forklaringene ble dels knyttet til reformhistorien og dels til utformingen av den nye styringsmodellen i Hedmark. Fylkesrådet besto bare av tre medlemmer, to fra Arbeiderpartiet og en fra Sosialistisk Venstreparti, og hadde bare et flertall på en representant i fylkestinget. Fylkesrådet hadde også kollektivt ansvar. En årsak til at man valgte å etablere et lite fylkesråd, var økonomi. Det nye styringssystemet skulle ikke koste mer enn det gamle. Dette innebar at man hadde en maksimal konsentrasjon av makt fordelt på få personer, og fylkesrådet ble blant annet kalt for en "troika" av opposisjonspolitikere. Resultatet var at politikerne tilhørende partiene i opposisjon var frustrerte. De følte at de vandret i "skyggenes dal", og de mente at komiteene var lite vellykkede som politiske verksteder. Fylkestinget var klart svekket som politisk arena etter at man innførte fylkesrådsordningen.

Skyldes problemene i 2006 barnesykdommer? Var situasjonen endret sju år senere? Svaret er ja, men det er bare gradsforskjeller det er snakk om. Det er fortsatt flertallsråd i Hedmark fylkeskommune. Det består av fire fylkesråder, der Arbeiderpartiet har tre og Senterpartiet en fylkesråd. Arbeiderpartiet har hatt fylkesrådslederen helt siden man innførte fylkesrådsordningen. Nå er det Senterpartiet

som er med som koalisjonspartner, og som har fått fylkesrådsnestlederen og dessuten ordføreren. Senterpartiet er prinsipielt imot parlamentarisk styring, men fant det hensiktsmessig å tre inn i rådet etter valget i 2007. Det er en og en halv stilling som politisk rådgiver knyttet til rådet. Arbeiderpartiet disponerer en stilling og Senterpartiet en halv stilling. Selv om rådet i 2013 er utvidet med ett medlem og Sosialistisk Venstreparti er skiftet ut med Senterpartiet, så virker situasjonen ganske lik situasjonen i 2006.

I forhandlingene om dannelsen av nytt fylkesråd etter valget i 2011 hadde man bestemt seg for å holde på fire fylkesråder. Argumentene for å holde seg med et forholdsvis lite fylkesråd i Hedmark er fortsatt økonomiske. Dette påvirker sammensetningen av fylkesrådet. Forhandlerne fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsket begge ett fylkesrådsmedlem. Arbeiderpartiet ønsket imidlertid ikke å gi fra seg to av rådene i og med at de hadde nesten rent flertall alene. For å danne flertallsråd klarte de seg med Senterpartiets to representanter.

Fylkesrådet i Hedmark praktiserer kollektiv beslutningsmyndighet. Dette innebærer at sakene må forankres sterkt i kollegiet. Våren 2012 måtte både fylkesrådslederen, en fylkesrådsmedlem og en administrativ fylkessjef gå av, etter at de hadde gitt garantier uten at resten av rådet var orientert. Da saken ble kjent i fylkestinget "raslet opposisjonen med sablene". Fylkesrådsleder og medlemmet i fylkesrådet trakk seg imidlertid før det kom så langt som til mistillit, noe som kan sies å være "antesipert mistillit".

I kommunelovens § 19 nr.5 og § 19a nr.7 heter det at forslag om at rådet skal fratres skal behandles på neste møte. Dette betyr at det kan gå lang tid fra et mistillitsforslag i fylkestinget fremmes til det blir behandlet, siden fylkestingene møtes sjelden. Det er sju årlige fylkestingssamlinger i Hedmark. Siden dette er en uholdbar situasjon for fylkesrådet, gjøres det avklaringer i fylkespartiene i rådet, før man rekker å avklare mistillitsspørsmål i fylkestinget. Det var fylkespartiet til Arbeiderpartiet som pekte ut ny fylkesrådsleder og medlem i rådet, og som dermed avklarte spørsmålet om fylkesrådets avgang. Det ble så foretatt valg av nytt fylkesråd i fylkestinget i mai 2012. I Hedmark fylkeskommune velges fylkesrådet av fylkestinget, og det var ikke aktuelt å innføre den nye utpekingsordningen hjemlet i § 19a. Både det kollektive ansvaret og investiturordningen kan sies å bidra til majoritetsstyre. Med kollektivt ansvar heves terskelen for mistillit, slik at

sjansene for at rådet blir sittende øker. Med investitur tvinger man frem et flertall av de folkevalgte som stiller seg bak et påtroppende råd.

Fylkesrådsmedlemmene i Hedmark støttet høsten 2013 den parlamentariske modellen fordi de politiske skillelinjene blir klargjort og fordi "de politiske veivalgene fremstår som klarere". Dessuten mente de at "rådmannsveldet" ville bli dempet, og at "det var bedre mulighet for politisk styring" med parlamentarisme. "Rådmannen styrer grådig mye i en formannskapsmodell". Med parlamentarisme må politikerne selvsagt lytte til administrative ledere og saksbehandlere, men de har større muligheter for å gjøre justeringer ut ifra den kursen de ønsker. Fylkesrådsmedlemmet innrømmet imidlertid at "Selv om det å være i opposisjon kan være frustrerende uansett, så kan det være mer interessant å være i opposisjon i en formannskapsmodell".

Politikerne i opposisjon i Hedmark ga uttrykk for at de hadde liten innflytelse på fylkespolitikken. I så måte minnet situasjonen mye om det vi registrerte av frustrasjon blant opposisjonspolitikere i Hedmark sju år tidligere. En av opposisjonspolitikere ga uttrykk for at de fikk liten anledning til å fungere som folkevalgte, fordi fylkestinget og komiteene ikke fungerte som politiske verksteder.

"Det blir lite politikk igjen i fylkestinget, og kanskje aller minst i komiteene. Vi har jo saksforberedende komiteer i fylkestinget, og da er vi jo prisgitt de sakene som fylkesrådet sender oss. Selv om det formelt sett er fylkesordføreren som er leder for fylkestinget, så vil jo han ha mindre innflytelse på hvilke saker som kommer igjennom rett og slett, til forskjell fra formannskapsmodellen der stort sett alt er innom både kommunestyre og formannskapet og der det er rådmannen og ordføreren som framfører sakene. Så det er vanskelig for dem å holde saker unna formannskapet og kommunestyret, siden de ikke har mye fullmakter på egen hånd".

Som i 2006 hevder politikerne i opposisjon at parlamentarisk styring i fylkeskommunen fører til at det oppstår et demokratisk underskudd:

"Dette er den tredje perioden med parlamentarisme, og det vi ser er jo at det blir et demokratisk underskudd. Det blir lite politikk som blir diskutert egentlig. Mange avgjørelser er tatt på fylkesrådsnivå der vi ikke har noen innflytelse. Med flertallsparlamentarisme som vi har nå, blir det lange de-



batter, men avstemningsresultatet er gitt på forhånd... Dermed blir opposisjonens rolle å være litt vaktbikkje og bjeff litt på bakerste benk, ikke så rent lite heller, for så vidt. Men det skal mye til at man får gjennom saker som ikke er gjennomdrøftet i rådet”.

En opposisjonspolitiker la også vekt på at Arbeiderpartiet tillater lite frihet for sine representanter i avstemningene. At man i Arbeiderpartiet praktiserer ”bundet mandat” på sine representanter er kjent fra Stortinget (Narud og Valen 2007:35f). Særlig i en situasjon med knapt flertall og i forbindelse med viktige saker som for eksempel budsjettet, tolereres det ikke at representantene reserverer seg i forhold til fylkesrådets forslag. Praktiseringen av bundet mandatet i Arbeiderpartiet gjør at politikken låses i en posisjon mot en opposisjon, og dette bidrar også til at ”opposisjonspartiene har liten innflytelse på politikken”.

Det bundne mandat praktiseres også i større eller mindre grad der det er formannskap og fylkesutvalg. En av opposisjonspolitikerne med erfaring fra kommunal politikk, der man også hadde en flertallsblokk som styrte, mente at det var forskjell på hvor fastlåste blokkene var med en formannskapsmodell og en parlamentarisk modell:

”I fylkestinget med parlamentarisme er blokken utgangspunktet, og så går man deretter. Så sprekker man av og til. I kommunestyret, så var vi jo sånne flertallskonstellasjoner og mindretallskonstellasjoner, men det raknet jo mye fortere og det dannet seg fortere andre flertall og det dannet seg også fortere allianser på kryss og tvers enn det gjør i fylkestinget... Det blir jo mye artigere å drive politikk med formannskapssystem, og det politiske spillet går helt annerledes. Da må du gi og ta litt mer og. Her er det jo ikke noe gi og ta, ikke sant, fordi at her har jo de bestemt seg på forhånd”.

En uheldig side ved sterke blokkdannelser i politikken er at representantene som ikke tilhører partiene i den regjerende blokken ikke får anledning til å påvirke politikken i lange perioder. En av opposisjonspartiene mente at dette svekket kvaliteten på de beslutningene som ble tatt i fylkestinget.

”Veldig mye er avgjort på forhånd. Det er ikke rom for brytninger i den forstand at det er veldig mye endringer i vedtakene ifra fylkesrådet. Det

hender jo selvfølgelig, det er ikke det, men det blir et demokratisk underskudd rett og slett”.

Det var lett å kjenne igjen argumentasjonen som opposisjonen fremførte i den tidligere evalueringen. Man hadde imidlertid blitt vant med parlamentarisme, og mye av bitterheten mot å være satt på sidelinja var borte. Opposisjonspartiene har stort sett vært motstandere av den parlamentariske styreformen, men de hadde likevel utviklet seg til å bli en ”ansvarlig opposisjon”. De har ofte fellesmøter før fylkestingene, og med Høyre i spissen lager de for eksempel alternative budsjett. For å utarbeide det alternative budsjettet kjøper opposisjonspartiene inn økonomi-kompetanse.

Den politiske situasjonen i Hedmark fylkeskommune var på flere måter forholdsvis lik situasjonen i 2006, da vi gjorde feltarbeid der. Arbeiderpartiet dominerte et flertallsråd som kontrollerte fylkestinget. Partiet praktiserte en ordning med bundet mandat, noe som gjorde at opposisjonspolitikere opplevde situasjonen som fastlåst. Selv om det kunne være diskusjoner i komiteene og fylkestingets plenum, så rokket dette sjelden på realitetene i sakene. Opposisjonen hadde imidlertid ikke en så sterk retorisk kritikk av det parlamentariske systemet som tidligere. Det var en viss tilvenning til systemet og en viss resignasjon å spore blant opposisjonspolitikere.

### **Nord-Trøndelag fylkeskommune – parlamentarisme med administrasjonssjef**

I Nord-Trøndelag fylkeskommune innførte man parlamentarisme i 2003. Det første fylkesrådet hadde flertall, og besto av Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Evalueringen som ble gjort av det parlamentariske styringssystemet viste at politikernes oppfatninger av hvordan systemet hadde virket var avhengig av om man tilhørte posisjonene eller opposisjonen. Et stort flertall av politikere tilhørende partiene i posisjon mente at målene med å innføre parlamentarisme var innfridde, mens nesten alle representantene i opposisjon svarte at målsettingene ikke var innfridde (Sletterød m.fl. 2006:113). Forskjellen var den samme når det gjaldt vurderingen av om opposisjonens arbeidsvilkår var tilfredsstillende. Som i Nordland og Hedmark var det et veldig polarisert bilde som kom fra i politikernes vurderinger av det nye styringssystemet tre år etter at det var innført.

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag besto høsten 2013 av fire fylkesråder, tre fra Arbeiderpartiet og en fra Høyre. Arbeiderpartiet hadde fått 43,5 prosent av stemmene i

det røde fylket, og de fikk dermed 15 av 35 fylkestingsrepresentantene. Kristelig Folkeparti støttet også fylkesrådet, men var ikke representert i rådet. De hadde imidlertid fått fylkesvaraordføreren. Arbeiderpartiet har hatt fylkesrådslederen i hele perioden med parlamentarisk styring. Fylkesrådet i Nord-Trøndelag hadde høsten 2013 et klart flertall i fylkestinget bak seg med 21 av de 35 representantene, om vi inkluderer Kristelig Folkeparti i posisjonen. Det har vært flertallsråd i Nord-Trøndelag så lenge man har hatt parlamentarisme. Det var ingen politiske rådgivere knyttet til fylkesrådet i Nord-Trøndelag høsten 2013.

Som i Nordland var det en uvanlig koalisjon av Arbeiderpartiet og Høyre som dominerte fylkesrådet i Nord-Trøndelag. På spørsmål om hvorfor Arbeiderpartiet og Høyre ser ut til å finne hverandre i fylkespolitikken, mens de er hovedmotstandere i den nasjonale politikken, svarte en sentral politiker i Nord-Trøndelag følgende:

”Fylkeskommunene har en portefølje som ikke utfordrer våre ideologiske opphav i særlig stor grad, så ærlig tror jeg man må være” (Politiker i posisjon i Nord-Trøndelag).

Spørsmålet om parlamentarisk styring har også hatt langsiktig betydning for etablering av koalisjonen bak fylkesrådet i Nord-Trøndelag. I den første perioden med parlamentarisme fra 2003 til 2007, dannet Arbeiderpartiet og Senterpartiet et flertallsråd. Senterpartiet var imidlertid motstandere av parlamentarisk styring, og de inngikk en skriftlig avtale med de borgerlige om å avskaffe parlamentarismen i Nord-Trøndelag fylkeskommune, og å gjeninnføre formannskapsmodellen forran valget i 2007. Da dette ble kjent i media, ble det brudd mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet, og Arbeiderpartiet vendte seg til de borgerlige. Dermed ble det Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre som dannet fylkesråd i 2007. Dette rådet besto av seks fylkesråder fra de fire partiene. Etter valget i 2011 ble rådet igjen redusert til fire medlemmer, og Venstre og Kristelig Folkeparti falt ut av rådet. Kristelig Folkeparti utgjør imidlertid det man kan kalle en vennligsinnet opposisjonsparti og fikk da fylkesvaraordføreren, en bra uttelling i forhold til at de i perioden 2011-2015 bare har en representant i fylkestinget.

Fylkesrådet i Nord-Trøndelag har kollektivt ansvar for politikken, noe som innebærer at hvert medlem av fylkesrådet har små fullmakter. Man har altså ikke en form for ”ministerparlamentarisme” som man opererer med nasjonalt og i Nordland. En fordel med dette er at rådet får en samordnende funksjon i forhold til

sektorinteressene som kan være sterke. Denne samordningsfunksjonen finner man også på administrativ side i Nord-Trøndelag. Administrasjonssjefen har alle fullmakter fra fylkesrådet. Formelt følger man altså logikken i den såkalte "timeglassmodellen", der all kommunikasjon i prinsippet skal gå mellom fylkesrådet og administrasjonssjefen. Tankegangen bak denne modellen ga administrasjonssjefen uttrykk for på følgende måte:

"Vi er helhetsorganisasjoner, ikke sektororganisasjoner. Derfor velger man den administrative koordineringen opp mot fylkesrådet... Vi har bevisst ikke departements- oppbygging, og fylkesrådene er heller ikke ledere for noen administrative avdelinger".

Administrasjonssjefen inndrømmer at det i praksis ikke er et så smal kontakt mellom politikk og administrasjon som modellen legger opp til, men formelt skal kommunikasjonen gå mellom administrasjonssjefen og fylkesrådet.

Når det gjelder forholdet mellom politikk og administrasjon, så ser det ut til at man her har utviklet en variant av parlamentarisme i Nord-Trøndelag, der man har beholdt administrasjonssjefen. I tilfeller der det ikke er enighet mellom administrasjonen og fylkesrådet om innstillingene til en sak, er det for eksempel administrasjonssjefen som vurderer om administrasjonens innstilling skal tilpasses eller ikke.

"Vi har funnet en logisk kopling mellom det administrative og det politiske. Frem til fylkesrådets innstilling, så er saksutredningen i all hovedsak faglig. Noen ganger korrigerer vi den faglige innstillingen, og noen ganger sementerer vi den. Når det er avvik mellom det faglige og det politiske, så er det saksutredning, eller administrasjonssjefen som må vurdere hvor mye han vil tilpasse saken til det politiske. Hans ansvar praktiserer vi som om han var rådmann" (Politiker i posisjon i Nord-Trøndelag).

"I noen tilfeller sier fylkesrådet at vi ønsker et tydeligere politisk avtrykk i denne saken. Da hender det at administrasjonen tilpasser seg og skriver om saken. I andre tilfeller sier de nei, vi stopper her" (Politiker i posisjon i Nord-Trøndelag).

I saker der fylkesrådet bryter med den faglige innstillingen, følger det både en faglig og en politisk innstilling med saken når den fremmes offentlig. Dette gjør det mulig for fylkestinget og offentligheten å se skillelinjen mellom det faglige og det politiske.

Fylkesrådet har to formelle møter i uka, begge på tirsdag: Et forberedende møte og et vedtaksmøte. På det forberedende møtet drøfter man igjennom saker som skal fremmes av fylkesrådet. Her deltar fylkesrådsmedlemmene og representanter fra Kristelig Folkeparti. Fra administrasjonen møter administrasjonssjefen og eventuelt noen av de administrative sjefene pluss en sekretær. Det ansvarlige fylkesrådet legger fram sin innstilling, som så blir drøftet av kollegiet. Så formes fylkesrådets innstilling i saken, som så blir offentlig dagen etter. Etter å ha ligget ute offentlig i en knapp uke, blir de tatt opp på vedtaksmøtet påfølgende tirsdag. De forberedende møtene er lukkede, mens vedtaksmøtene er åpne.

Høsten 2013 tok Venstre opp spørsmålet om hvordan fylkesrådet i Nord-Trøndelag ville forholde seg til Sivilombudmannens brev til Oslo og Bergen kommune, der han hevdet at kommunene driver ulovlig, fordi de forberedende møtene til byråd og fylkesråd skal regnes som møter i folkevalgt organ, og dermed være åpne. Videre skal saksdokumentene til disse møtene være offentlige i forkant av de forberedende rådsmøtene. Fylkerådslederen i Nord-Trøndelag svarte at det for det første var Oslo og Bergen kommune som hadde mottatt henvendelsen fra Sivilombudsmannen, ikke Nord-Trøndelag fylkeskommune. For det andre har man i Nord-Trøndelag et annet forhold mellom politikk og administrasjon enn i byene med parlamentarisme. Administrasjonssjefen har en koordineringsrolle og har ansvar for fullført saksbehandling, og dette blir forskjellig fra i Oslo og Bergen, der byrådene leder administrasjonen. Notatene fra administrasjonssjefen er altså ikke underlagt offentlighetsloven, og fra byrådet i Nord-Trøndelag tolket man dette slik at man ikke driver i strid med Sivilombudmannens uttalelse. Høsten 2013 valgte man altså å avvente skjebnen til Sivilombudmannens uttalelse til Oslo og Bergen.

Det at Venstre stilte spørsmål om dette i fylkestinget i Nord-Trøndelag er kanskje et uttrykk for at de små partiene kan ha en taktisk interesse i at saker blir tidlig offentlig kjent i forhold til de store partiene. De kan da spille på uenighet innad i fylkesrådet, og få oppslag i media. I følge fylkesådsiden i Nord-Trøndelag, så er det særlig opposisjonen som vil tjene på åpne møter og saksdokumenter.

”Jeg opplever at partiene tar veldig pragmatiske standpunkter i denne saken, og at det særlig er Arbeiderpartiet og Høyre som har funnet hverandre i denne prinsipielle tilnærminga”.

Man har også valgt å beholde ordningen med at fylkestinget velger fylkesrådet, noe som innebærer at man har valgt bort ”utpekingsordningen” som kommunelovens § 19a åpner for. Det at man beholder investiturordningen ble begrunnet med at man ønsket å beholde koplingen mellom fylkestinget og fylkesrådet på dette punktet.

I tillegg til de formelle møtene i fylkesråd og forberedende fylkesrådsmøter har partiene i flertallskoalisjonen et underutvalg. Her sitter partilederne, gruppelederne i fylkestinget og rådsmedlemmene. Dette underutvalget skal tre sammen for å løse vanskelige saker eller hvis det brygger opp til kriser. Kristelig Folkeparti deltar også som fullverdig medlem i underutvalget.

”I veldig mange kommuner fungerer formannskapsmodellen som en form for kvasi-parlamentarisk modell. De tiltrer på en politisk plattform som de blir enige om. Det er ikke lenger et valgteknisk samarbeid slik det var i gamle dager. De er enige om politiske prioriteringer. Man har gruppemøter, som verken blir annonsert eller referert. Offentlighet blir jo på ingen måte ivaretatt da. Her i Stjørdal har det vært fire perioden med slikt styre, og ingen debatt i formannskap eller kommunestyre. Alt er avgjort i gruppemøtene til koalisjonen. Her har mindretallet klaget til Sivilombudsmanen, men ikke fått medhold” (Politiker i posisjon i Nord-Trøndelag).

En kritikk som politikere i opposisjon i fylkeskommuner og kommuner med parlamentarisme ofte fremfører mot det parlamentariske systemet er at det fører til en mer lukket politikktutforming. I følge en sentral politiker som tilhører posisjonen i Nord-Trøndelag fylkeskommune er dette ikke noen selvfølgelig effekt av parlamentarisme:

”Jeg er ikke enig i at systemet blir mer lukket med parlamentarisme. Når man innfører parlamentarisme, så er man jo forpliktet til å lage institutter som skriftlige spørsmål, interpellasjoner, spørretime og initiativrett mel-

lom administrasjonen og det folkevalgte nivået... Det er jo viktig at systemet praktiseres fornuftig” (Politiker i posisjon i Nord-Trøndelag).

Det ser ikke ut til å være skjedd store endringer i Nord-Trøndelag når det gjelder den politiske styringsmodellen fra den første evalueringen i 2006 og til høsten 2013. Et spesielt trekk ved utformingen av det fylkesparlamentarismen i fylket er at man har beholdt posisjonen som administrasjonssjef. Fylkesrådet har kollektivt ansvar, som i Hedmark, og medlemmene i fylkesrådet instruerer ikke hver sin del av administrasjonen, slik det er vanlig med ”ministerparlamentarisme”. Det kollektive ansvaret bidrar både til å samordne politikken i fylkesrådet, men også til å øke terskelen for mistillit til fylkesrådet. En sentral oppgave for administrasjonssjefen er å samordne de administrative sektorene.

### **Troms fylkeskommune – åpne fylkesrådsmøter skaper krise**

Overgangen fra fylkesutvalgsmodell til fylkesparlamentarisme i Troms skjedde, som i Hedmark og Nord-Trøndelag, i 2003. Det var ikke gjort en så grundig utredning av konsekvensene av parlamentarismereformen i Troms som i de andre fylkeskommunene (Gjerald og Bukve 2007:42). Likevel var det et stort flertall på 29 mot 8 representanter i fylkestinget som stemte for å innføre parlamentarisme. Venstre, Rødt og Sosialistisk Venstreparti stemte imot. Som i Nordland, var også det første fylkesrådet i Troms en storcoalisjon med støtte fra 24 av fylkestingets 37 representanter. Arbeiderpartiet fikk fylkesrådslederen, og Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti støttet rådet. I en evaluering fra 2007, fant forskerne at oppfatningene om effektene av å erstatte fylkesutvalgsmodellen med parlamentarisme ble oppfattet svært forskjellig av fylkestingsrepresentantene avhengig av om de befant seg i posisjon eller opposisjon (Gjerald og Bukve 2007:45f).

Da vi intervjuet i fylkeskommunen i Troms høsten 2013, var det Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti som satt i fylkesrådet. Det var fortsatt delte meninger om hvordan det parlamentariske systemet virket i praksis. Blant politikerne som representerte fylkesrådet ble det lagt vekt på at fylkesparlamentarisme hadde bidratt til tydelig politisk ansvars plassering, til klare politiske skillelinjer og ikke minst at man hadde fått folkevalgt kontroll over administrasjonen. I tillegg til dette ble det hevdet at parlamentarisme bidro til å effektivisere fylkeskommunen fordi man kunne respondere raskere:

”Du kan jo drive mer politikk og sette et mye større politisk fokus på det regionale nivået. Når du har politikere som håndterer dette fra dag til dag, kan de snu seg fort... Jeg tror jo at det vitaliserer og legitimerer det politiske på en helt annen måte enn hvis man bare har en administrasjon som styrer... Så jeg er jo tilhenger av den modellen, fordi at det gjør det jo mer utfordrende å være politiker og mer tiltalende å gå inn i politisk arbeid når du har den muligheten å virkelig være med å påvirke... Og så er det selvfølgelig kjempeslitsomt når du får ansvaret for en nedstyring og du må legge ned skoler ... Men samtidig så bør jo det være et politisk ansvar å håndtere dette i forhold til befolkningen. Men det å legge ned en videregående skole, det er det verste jeg har opplevd som politiker” (Politiker i posisjon i Troms fylkeskommune).

Blant opposisjonspolitikere ble det ironisert over at Arbeiderpartiet styrte sammen med Høyre, og at dette skulle demonstrere klare politiske skillelinjer:

”Hvis du spurte folk ved innføringen hvorfor er du for parlamentarisme, så sa de at det skulle bli tydeligere politisk retning og hvem som var for og imot, det skulle bli mer tydelig politisk. Da er det jo et morsomt poeng at det er altså Arbeiderpartiet og Høyre sammen som styrer”.

Andre politikere i opposisjon la vekt på at de hadde liten innflytelse på innholdet i sakene som ble fremmet i fylkestinget:

”Du kan jo nesten ha avstemmingsknappen hjemme. Men så er det jo og slik at det handler jo om mer enn bare å stemme, selv om du blir nedstemt. Det handler jo faktisk om å framføre en politikk, å framføre spørsmål og å vise publikum at du er med, at du har noen andre meninger. Så det blir jo som en slags utstillingsvindu nær sagt fram til neste valg i det minste. Men jeg har eksempler på at man faktisk tar til etterretning forslag fra opposisjonen ved neste korsvei”.

I Troms fylkeskommune var man tidlig ute med å etterkommet Sivilombudsmannens uttalelse om å åpne fylkesrådsmøtene og å legge sakspapirene ut offentlig. Som i de andre fylkeskommunene med parlamentarisme, praktiserte man ordninger med to typer fylkesrådsmøter. Man hadde ett lukket ”arbeidsmøte”, der representanter for partiene i posisjonen møttes sammen med administrative le-



dere. Notatene til dette møtet var unndratt offentlighet. Her ble så fylkesrådet enige om innstillingene i sakene og eventuelle endringer i saksutredningen. Dagen etter arbeidsmøtet i fylkesrådet ble sakene lagt ut offentlig. Uken etter var det så et åpent vedtaksmøte i fylkesrådet, der vedtakene formelt ble fattet. For fylkesrådsmedlemmene innebar dette at man hadde to møter samme dag, et forberedende koordineringsmøte og et vedtaksmøte.

”Før Sivilombudsmannens uttalelse kom, så hadde fylkesrådet arbeidsmøte og vedtaksmøte. Arbeidsmøtet var lukket og vedtaksmøtet var åpent. Men etter at Sivilombudsmannen kom med det nye direktivet sitt, så måtte vi legge ned arbeidsmøtet... Det har jo gjort arbeidet vårt veldig vanskelig. Det betyr at når vi kommer i det åpne rådsrådet, så har jo ikke vi sett hverandres saker. Og det kan jo ligge dramatiske ting i noen saker som da ligger ut offentlig” (Politiketr i posisjon i Troms fylkeskommune).

Fylkesrådets muligheter for å koordinere sin politikk i de forskjellige sakene ble dramatisk svekket ved at man fjernet arbeidsmøtene. Siden fylkesrådene består av koalisjoner blir dette veldig problematisk. Uten en arena for å diskutere igjennom eventuelle sprik i oppfatninger, blir fylkesrådet enten nødt til å møtes uformelt i et ”bøttekott”, som det ble sagt, eller de må finne seg i å håndtere interne dissenser offentlig. Det er ikke bare store prinsipielle avklaringer som blir vanskeligjort, i mange saker er det også detaljer som kan skape problemer:

”Djevelen ligger i detaljene. Når man snakker sammen, bare på samtalenivå, så blir det ofte på overordnet nivå og da blir vi jo ikke forberedt gjennom skriftliggjøring på noen ting som helst” (Politiker i posisjon i Troms fylkeskommune).

En sentral politiker mente at konsekvensene av å etterkomme Sivilombudsmannens pålegg om åpenhet også hadde svekket kvaliteten på saksbehandlingen:

”Jeg har en følelse av at sakene er dårligere forberedt enn før, uten at jeg har noe sånn voldsomt belegg.. Arbeidsmøtet var jo en arena hvor folk var til stede sånn høvelig, også etatssjefene eller de som skulle være der, og du kunne samtale om en sak og plukke bort noe og legge til noe... Det møtet punktet har du jo ikke i dag, og jeg vet ikke hvor flinke de er til å møtes

uformelt, om det finnes noen uformelle kontaktpunkt” (Politiker i posisjon i Troms fylkeskommune).

Mens vi foretok intervjuene i Troms fylkeskommune ga informantene uttrykk for at det brygget opp til politisk krise i fylkeskommunen.

”Hvis representantskapet i Arbeiderpartiet sier at til tross for den økonomiske situasjonen skal vi legge inn de to veiforbindelsene på toppen av de utfordringene vi har, hvis det blir et veldig eksplisitt vedtak, da må i realiteten rådet gå av... Da har representantskapet lukket den døren for å kunne snakke med noen andre, og da er det parlamentariske grunnlaget borte for rådet” (Politiker i opposisjon i Troms fylkeskommune).

Den politiske uroen hadde sammenheng med flere forhold. Fylkesrådet la opp til innstramminger i budsjettet, mens det var press i fylkestinget om å få realisert to tunellprosjekter. Denne uenigheten gikk ikke bare mellom fylkesrådet og partiene i opposisjon. Også innad i partiene som støttet fylkesrådet var det stor uenighet. I tillegg til dette var rutineene for arbeidet med økonomiplanen endret:

”Vi vedtok i fjor høst en ny prosess hvor vi skulle behandle økonomiplanen i juni, og så skulle vi ta årsbudsjettet i desember. Og så ble vi rykende uenige om noen saker der og prosesser, så den ble utsatt. Så den ligger nå der som en udetonert bombe, hele planen” (Politiker i posisjon i Troms fylkeskommune).

I tillegg til at det var politisk uenighet innad i partiene som var i posisjon, og også mellom partiene, så ble også lederstilen til fylkesrådslederen trukket fram som en årsak til problemene:

”Det er jo ikke alle som er egnet til en sånn jobb... Jeg mener at sjefen har en lederstil som gjør at dette her blir veldig tøft... Jeg føler vi er ikke så åpen og så inkluderende... og det er ikke den der gode kontakten som det burde være imellom gruppene ifra posisjonen i fylkestinget og fylkesrådet” (Politiker i posisjon i Troms fylkeskommune).

”Jeg føler at den parlamentarismen vi har nå er blitt mer lukket og lite inkluderende. Det blir veldig hemmelig og arbeidsmåten er ikke god... Fordi

at det blir lite dialog mellom fraksjonene i komiteene og fylkestingsgruppa. Vi får stort sett bare smeist i bordet et forslag til økonomiplan uten at det har vært noe særlig forankring” (Politiker i posisjon i Troms fylkeskommune).

Også fra representanter fra partiene i opposisjon kom det kritikk av lederstilen i fylkesrådet:

”Opposisjonen får ikke lov å snakke med administrasjonen, sånn som man gjorde før... Nei, alle spørsmål skal gå gjennom fylkesråden som skal svare. Jeg kan med handa på hjertet si at det er en betydelig angst i administrasjonen for å snakke med politikerne. Jeg kan selvfølgelig ikke nevne navn og eksempler, men det er en meget betydelig angst for å både stoppe opp og snakke, snakke lenge, ikke minst hvis jeg kommer i nærheten av kontorene” (Opposisjonspolitiker i Troms fylkeskommune).

I desember 2013 måtte fylkesrådsleder Pia Svensgaard i Troms trekke seg. Som i Nordland var det intern opposisjon i Arbeiderpartiet som forårsaket fylkesrådets avgang. I begge fylkene var det kommet kritikk av lederstilen til fylkesrådslederne i egne rekker. I Troms var det imidlertid Høyre som først trakk seg fra fylkesrådet fordi partiet ”ikke kunne støtte helheten i det budsjettforslaget som ble lagt fram av fylkesrådet” (Internt notat). Vedtaket i Høyres fylkestingsgruppe var imidlertid ikke ment som et mistillitsforslag, men som et utspill for å re-forhandle budsjettforslaget. Fylkesrådslederen oppfattet imidlertid vedtaket som et mistillitsforslag, og Høyres måtte trekke seg fra fylkesrådet. Langt på vei kan man da si at oppløsningen av koalisjonen startet med en misforståelse i Høyres fylkestingsgruppe. I Arbeiderpartiets fylkestingsgruppe kom det tilsvarende signaler på fylkesrådets forslag til budsjett, og fylkesrådslederen valgte da å trekke seg. Både i Nordland og Troms var det altså interne prosesser i Arbeiderpartiet som felte fylkesrådslederen.

I begge tilfeller kommer trusselen om å måtte fratre fra partiledelsen i fylkespartiet til Arbeiderpartiet, ikke fra koalisjonspartnerne i fylkesrådet eller fra opposisjonspartiene i fylkestinget. Dette kjenner vi igjen fra perioden etter andre verdenskrig fram til 1961, da Arbeiderpartiet hadde rent flertall på Stortinget. Dette er senere spøkefullt blitt kalt for ”den Hønsvaldske parlamentarisme”. På bakgrunn av følgende innlegg fra representanten Nils Hønsvald på Stortinget i 1959:

”Hvis Arbeiderpartiet av en eller annen grunn ønsker et regjeringsskifte eller endring i regjeringens sammensetning, fremmes dette ønske på en annen måte enn ved åpent mistillitsvotum i Stortinget” (Sitert etter Skjeie 1999:14).

I Arbeiderpartiet frykter man altså ikke opposisjonen, som oppleves som maktesløse i forhold til regjeringsskifte. Det er innad i Arbeiderpartiet den egentlige truselen mot regjeringen ligger.

I Troms fylkeskommunevalgte valgte man å etterkomme Sivilombudsmannens pålegg om at man måtte praktisere møte og dokumentoffentlighet i forhold til de forberedende møter til fylkesråd. Tidligere var disse drøftingsmøtene bare åpne for rådets medlemmer, for gruppelederne i partiene som støttet rådet og etatssjefene. Det var i disse møtene at rådet samkjørte sin politikk. De hadde tilgang til foreløpige saksutredninger, og unngikk dermed overraskelser når sakene ble offentlige. Uten et slikt forberedende møte må fylkesrådet ta eventuelle dissenser i full offentlighet, noe som bidrar til slitasje utad. Hvis det er riktig at Høyres fylkestingsgruppe nærmest ved en misforståelse bidro til å felle fylkesrådet, så kan fjerningen av det forberedende fylkesrådsmøtet vært en årsak til dette.

### **Konklusjon:**

Selv om det parlamentariske systemet er godt kjent fra den nasjonale politikken, og også fra erfaringene fra Oslo kommuner fra 1986, så ser vi at de parlamentariske modellene varierer ganske mye fra fylke til fylke. Nordland fylkeskommune utmerker seg med rause frikjøpsordninger og et stort politisk system. I Hedmark fylkeskommune har man stabilt majoritetsstyring, der Arbeiderpartiet har dominert fylkesrådet. Fylkespolitikken har imidlertid ikke vært uten dramatik, og det har nylig vært utskiftninger av fylkesrådet. I Nord-Trøndelag har man beholdt administrasjonssjefens innstillingsrett, og fylkesrådet har kollektivt ansvar. Hvis man med parlamentarisme mener at politikere skal overta ledelsen av administrasjonens innstillingsrett, så betyr dette at Nord-Trøndelag representerer en slags mellomting mellom parlamentarisme og formannskapsmodell. I Troms har man fulgt opp Sivilombudsmannens pålegg om å åpne fylkesrådets møter og å legge ut sakene til politisk behandling offentlig. Dette har de angret på siden. I tre av fylkeskommunene har vi også nylig registrert at fylkesrådets leder, og dermed formelt

sett hele fylkesrådet, har måtte fratre. Det interessante med disse politiske krisene, er at de ikke først og fremst springer ut av kritikk fra opposisjonen. Det har vært interne prosesser i Arbeiderpartiet som har vært foranledningen til skifte av fylkesråd. Den "Hønsvaldske" parlamentarismen ser ut til å leve videre i fylkeskommunene.

Ett annet fellestrekk ved tre av fylkeskommunene er at Arbeiderpartiet har dannet fylkesråd sammen med Høyre. Disse partiene blir i den nasjonale politikken oppfattet som hovedmotstander. En grunn til dette er at det er få av de sakene som fylkeskommunen har som sitt ansvarsområde, som utløser den ideologiske motsetningen mellom høyre og venstre. Denne skillelinjen dreier seg særlig om hvor tyngdepunktet skal ligge mellom stat og marked. En annen grunn til dette uvanlige partisamarbeidet er at Arbeiderpartiet og Høyre i mange saker faktisk er enige med hverandre. En tredje faktor er at de to store partiene ikke aksepterer at små partier, som kommer på vippen, får stor makt. Dette kan avgjort oppfattes som et demokratiproblem. En fjerde grunn til koalisjonsdannelsene mellom Arbeiderpartiet og Høyre i fylkeskommunene med parlamentarisme er kopieringseffekter. Det er stor kontakt mellom fylkeskommunene som har parlamentarisk styring, og positive erfaringer fra ett fylke registreres fort i de andre.

I tabell 6.1 har vi summert opp utfallet av avstemminger om å innføre parlamentarisme og vedtakene om å videreføre systemet i de fire fylkeskommunene vi har behandlet i dette kapitlet. Tabellen viser at det parlamentariske styringssystemet i fylkeskommunene har tilslutning fra et klart flertall av fylkestingsrepresentantene. I de siste avstemmingene om å videreføre det parlamentariske systemet er det et flertall på 60 til 65 prosent av fylkestingsrepresentantene i Nord-Trøndelag, Hedmark og Troms som ønsker å videreføre parlamentarismen. I Nordland fylkeskommune er det hele 81 prosent av representantene som ønsker dette.

Tabell 8.1 Utfall av vedtak om å innføre og å videreføre parlamentarisme i fylkeskommunene

	Votering om innføring av parlamentarisme	Første votering om videreføring av parlamentarisme	Andre votering om videreføring av parlamentarisme
Hedmark	2003: 17 av 33 for parlamentarisme (52 prosent)	2007: 21 av 33 for videreføring (64 prosent)	2011: 20 av 33 for videreføring (61 prosent)
Nord-Trøndelag	2003: 22 av 35 for parlamentarisme (63 prosent)	2007: 32 av 35 for videreføring (91 prosent)	2011: 21 av 35 for videreføring (60 prosent)
Nordland	1999: 35 av 53 for parlamentarisme (66 prosent)	2003: 31 av 53 for videreføring (58 prosent)	2010: 43 av 53 for videreføring (81 prosent)
Troms	2003: 29 av 37 for parlamentarisme (78 prosent)	2007: 20 av 37 for videreføring (54 prosent)	2011: 24 av 37 for videreføring (65 prosent)

Tabell 8.1 indikerer at parlamentarismen står sterkest i Nordland fylkeskommune. Vi ser videre at det også i Troms fylkeskommunen er kvalifisert flertall på mer enn 2/3 flertall. I fylkeskommunene i sør er det også 60 og 61 prosent av fylkestingets representanter som vil videreføre fylkesrådsordningen. Dette er langt mer enn simpelt flertall, men ikke kvalifisert flertall på 2/3.

Tabellen rimer godt med det bildet vi har fått av den aktuelle situasjonen med parlamentarisme i fylkeskommunene. Fylkesrådspartiernes representanter er veldig godt fornøyde med den parlamentariske styringsmodellen. Etter ti år med parlamentarisk styring, stormer det ikke lenger rundt spørsmålet om parlamentarisme i fylkeskommunen. Spenningene mellom de som ønsker parlamentarisme og de som ønsker at man skal gå tilbake til en formannskapsmodell finner man imidlertid fortsatt.



## KAPITTEL 9:

# Sammenligning av fylkeskommunene med parlamentarisme og fylkesutvalgsmo­dell

Tidligere evalueringer av fylkeskommuner med parlamentarisme har vist at styringsmodellen blir mer majoritetspreget sammenlignet med fylkeskommuner som har den vanlige modellen med fylkesutvalg (Bukve og Saxi 2011, 2013). Dette var en målsetting med reformen, og således en indikator på at innføringen av fylkeskommunal parlamentarisme har virket slik hensikten var.

Men evalueringene har også vist at opposisjonen i fylkestingene i stor utstrekning er misfornøyd med den nye styringsmodellen. Dette funnet kan tolkes på ulike måter. Det kan tolkes som et overgangsproblem, ut fra en antakelse om at det vil ta tid for fylkespolitikere å venne til slike arbeidsformer som kreves under et parlamentarisk system. Men det kan også tolkes som et resultat av særegne trekk ved fylkeskommunen som styringsorgan. Fylkeskommunene har blitt tappet for viktige sakfelt, de er underlagt statlige føringer på mange områder, og det er tale om politiske organ som møtes relativt sjelden. Det kan derfor være slik at fylkeskommunene mangler det politiske "drivstoffet" som skal til for at et parlamentarisk system skal fungere som forutsatt.

I dette kapitlet tar vi en gjensitt til spørsmålsstillinger som også ble undersøkt på tilsvarende måte i perioden 2007-2009. Dersom funnene nå viser stor stabilitet i forhold til det som var funn i forrige runde, kan det tolkes som en svekkelse av den første forklaringen – innkjøringsproblemer med parlamentarisme – og en støtte til en mer kritisk tolkning av betingelsene for at en parlamentarisk modell passer i norske fylkeskommuner.

I tabell 9.1 presenterer vi resultatene som gjelder enkeltpolitikeres kontakt med andre politiske aktører, administrasjonen og samfunnsaktører. Vi ser at det er særlig et forhold som er signifikant forskjellig i fylkeskommunene med fylkesutvalgsmo­dell og parlamentarisme. Det gjelder kontakten med alle typer aktører i det administrative apparatet. Innføring av parlamentarisme resulterer i at fylkespolitikere har mindre kontakt med både aktører i sentraladministrasjonen og de fylkeskommunale institusjonene. For andre aktørgrupper finner vi derimot ikke signifikante forskjeller. Funnene er helt konsistente med tidligere funn, og peker på at de strukturelle endringene som parlamentarisme fører med seg, har stabile og påvisbare effekter på atferd.



Det som kan være et spørsmål ut fra disse dataene, er om fylkespolitikerne gjennom den reduserte kontakten med administrasjonen også mister en viktig informasjonskilde for å kunne vurdere hvordan politikk blir gjennomført og for å kunne ta informerte politiske initiativ. For å svare på dette må vi ha andre data.

Tabell 9.1: Fylkespolitikernes kontakt med andre aktører etter styringsmodell. Gjennomsnittscore. «Vet ikke-respondenter» utelatt fra analysen.

Aktør	Formannskap	Parlamentarisme	Signifikansnivå	N
Fylkesutvalget	2.63	2.82	.221	149
Fylkesordfører	2.64	2.73	.494	150
Politisk sekretær	2.61	2.59	.901	142
Fylkesrådmannen/ administrasjonssjefen	2.34	2.07	.071	142
<b>Andre etatssjefer i sentraladministrasjonen***</b>	2.56	1.88	.000	149
<b>Andre ansatte i sentraladministrasjonen*</b>	2.47	2.15	.020	149
<b>Fylkeskommunal institusjon (rektor eller annen institusjonsleder)**</b>	2.22	1.85	.006	148
Ansattes organisasjoner	1.83	1.84	.955	149
Media	2.69	2.64	.717	151
Bedrifter og næringsorganisasjoner	2.32	2.37	.683	152
Andre frivillige organisasjoner	2.28	2.28	.997	146

Høyere snitt = oftere kontakt

Det neste spørsmålet vi skal se på, gjelder i hvilken grad mønsteret for å ta politiske initiativ blir endret ved innføringen av parlamentarisme. Å ta politiske initiativ kan være en viktig del av politikernes arbeid for å påvirke innholdet i den politikken som fylkeskommunen fører. Vi ser av tabell 9.2 at tre av fire politikere har tatt egne initiativ i løpet av det siste året. Det er en liten forskjell mellom formann-

skapsfylker og fylker med parlamentarisme, men denne forskjellen er ikke signifikant ( $p = .383$ ).

Også når det gjelder dette spørsmålet finner vi stort samsvar med tidligere undersøkelser av politiske initiativ i fylkeskommunene. Det er imidlertid noen interessante forskjeller dersom vi sammenligner med undersøkelsen av kommunene som er gjengitt i kapittel 7. For det første er det færre av politikerne i fylkeskommunene som tar egne politiske initiativ, 74,7 % mot 90,1 %. Fylkespolitikerne framstår generelt som mer passive enn bypolitikerne. På den annen side har initiativmønstret i fylkeskommunene ikke blitt endret gjennom innføring av parlamentarisme. I byene fant vi derimot en signifikant mindre andel politiske initiativ blant politikerne i parlamentarisk styrte byer. Det er likevel slik at disse tar initiativ i høyere rad enn fylkespolitikerne.

*Tabell 9.2: Initiativmønstre blant fylkestingsrepresentantene etter styringsmodell.  $P=.383$ .*

		<b>Formannskap</b>	<b>Parlamentarisme</b>	<b>Totalt</b>
Har du i løpet av de siste 12 månedene tatt initiativ til å få nye saker på den politiske dagsorden?	<b>Ja</b>	72.7 %	76.2 %	74.7 %
	<b>Nei</b>	27.3 %	23.8 %	25.3 %
	<b>Totalt</b>	100 % (N=66)	100 % (N=84)	100 % (N=150)

Vi har også spurt om hvorvidt fylkespolitikerne opplever å få gjennomslag for de politiske initiativene som de tar. Vi ser av tabell 9.3 at det ikke er signifikante forskjeller mellom fylkeskommuner med og uten parlamentarisme. På dette punktet kan vi derimot konstatere en endring fra den tidligere undersøkelsen av fylkeskommunene (Bukve og Saxi 2011). Da mente politikerne i fylker med parlamentarisme at de hadde mindre gjennomslag i fylkestinget og komiteene enn politikere i fylker med fylkesutvalg. Endringer i absolutt score på de ulike alternativene er imidlertid små, så vi bør være forsiktige med tolkningen av tabellene.

Tabell 9.3: Gjennomslag for egne initiativ i fylkeskommunene etter styringsmodell. Gjennomsnittscore. «Vet ikke-respondenter» utelatt fra analysen.

	Formannskap	Parlamentarisme	Signifikansnivå	N
Partigruppa	1.96	1.94	.879	152
Fylkestinget	3.13	3.40	.165	149
Hovedutvalget/ komiteen	2.58	2.70	.535	145

Høyere snitt = vanskeligere å få gjennomslag

Fordelingen av politisk innflytelse er det neste spørsmålet vi har sett på. Av tabell 9.4 ser vi at i fylker med parlamentarisme blir fylkesrådet oppfattet som det mest innflytelsesrike politiske organet, langt viktigere enn fylkestinget. Fylkestinget, partigruppene og komiteene blir rangert nokså likt. Forskjellene mellom disse organene er ikke signifikante. Fylkesordføreren blir derimot tillagt langt mindre innflytelse i det parlamentariske systemet.

I kommuner med fylkesutvalg blir fylkestinget og fylkesutvalget oppfattet som helt jevnbyrdige organ når det gjelder innflytelse, samtidig som også hovedutvalgene, partigruppene og fylkesordføreren blir tillagt betydelig innflytelse. Vi finner altså en maktkonsentrasjon og et mer majoritetspreget styre i fylkene med parlamentarisme.

Det er også slik at topplederne i administrasjonen i parlamentarismefylkene taper innflytelse sammenlignet med politikerne. I parlamentarismefylkene har de administrative lederne i følge respondentene mindre innflytelse enn alle politiske organer. I fylkene med fylkesutvalg har de administrasjonssjefen og etatssjefene derimot en innflytelse på nivå med de politiske organene. Makten i disse fylkene framstår således som relativt spredt. Den er fordelt på ulike politiske organ og administrative toppledere. I parlamentarismefylkene troner fylkesrådet derimot alene på toppen av maktpyramiden. Vi har fått en økt maktkonsentrasjon til den politiske majoriteten.

Dersom vi direkte sammenligner tilsvarende organ i fylker med og uten parlamentarisme, finner vi en signifikant forskjell i at fylkestinget har mindre makt i parlamentarismefylkene enn i fylkesutvalgsfylkene. Fylkesrådet blir tillagt mer innflytelse enn fylkesutvalget, mens fylkesordføreren og de administrative topplederne har mindre innflytelse under parlamentarismen. For andre organer finner vi, til forskjell fra byene, ikke signifikante forskjeller i innflytelse mellom de ulike sty-

ringsmodellene. Det kan se ut til at forholdet til samfunnsaktørene blir mer endret i byene enn i fylkene med parlamentarisme.

Tabell 9.4: Innflytelsesfordeling etter styringsmodell. Gjennomsnittscore. «Vet ikke-respondenter» utelatt fra analysen.

Aktør	Formannskap	Parlamentarisme	Signifikansnivå	N
Partigruppe	3.52	3.28	.249	151
<b>Fylkestinget***</b>	3.79	3.15	.001	150
Komiteene	-	3.02	-	82
Fylkesrådet		4.32	-	84
Fylkesutvalget	3.79	-	-	64
Hovedutvalget	3.55	-	-	65
<b>Fylkesordfører***</b>	3.60	2.72	.000	150
Politisk sekretær	-	2.58	-	71
<b>Administrasjons-sjefen***</b>	3.69	3.01	.000	133
<b>Etatssjefer i sentral-administrasjonen**</b>	3.46	2.98	.005	130
Institusjonsledere	2.64	2.43	.172	129
Kommunene i fylket	2.63	2.60	.826	143
De ansattes organisasjoner	2.49	2.47	.887	130
Frivillige organisasjoner	2.41	2.26	.264	129
Næringslivs-organisasjoner	2.64	2.58	.658	134
Media	3.07	3.06	.930	144

Høyere snitt = større innflytelse

Når det gjelder lokalavisenes dekning av møtene i fylkestinget, finner vi ingen signifikante forskjeller mellom fylkene, som vi ser av tabell 9.5. Dette er i tråd med funn fra tidligere undersøkelser og også i tråd med funn fra byene.

*Tabell 9.5: Dagsordensetting og omgivelsesrelasjoner. Gjennomsnittscore. «Vet ikke-responder» utelatt fra analysen.*

<b>Aktør</b>	<b>Formannskap</b>	<b>Parlamentarisme</b>	<b>Signifikansnivå</b>	<b>N</b>
Lokalavisenes dekning av fylkestingsmøtene er god	2.47	2.33	.482	148

Høyere snitt = større grad av enighet med påstand.

Vi har også stilt en del spørsmål om hvordan fylkestinget fungerer som politisk arena under parlamentarisme og formannskapsmodell. Det gjennomgående funnet her er at det ikke finnes forskjeller mellom parlamentarismefylkene og fylkene med formannskapsmodell. Dette kunne vi heller ikke finne i byene. Derimot ser vi forskjeller mellom denne undersøkelsen og tidligere undersøkelser av fylkestinget som politisk arena. Da vi undersøkte de samme forholdene for noen år siden, var polariseringen tydeligere i fylkene med parlamentarisme. Den gangen fant vi et signifikant sterkere skille mellom politikkenes a-lag og b-lag i parlamentarismefylkene. Vi fant også at skillet mellom heltids- og deltidspolitikere var signifikant større, og at fylkestinget i parlamentarismefylkene i større grad fungerte som et organ for markering av politiske standpunkter (Bukve og Saxi 2011). At vi ikke finner de samme skillene nå, ser ut til å henge sammen med endringer i måten begge styringsmodellene fungerer på. Skillet mellom a-lag og b-lag og mellom heltids- og deltidspolitikere har blitt større i fylkene med tradisjonell organisering, men mindre i parlamentarismefylkene. Dataene forteller ikke i hvilken grad dette reflekterer endringer i frikjøpsmodeller og andre strukturelle endringer, eller om det skyldes en endring i politisk kultur.

Etter politikernes oppfatning har fylkestinget i mindre grad enn i forrige undersøkelse blitt en arena for politiske markeringer. Det er dette som forklarer at vi nå ikke finner signifikante forskjeller på styringsmodellene. Vi bør likevel ikke overtolke dette funnet, da forskjellene er relativt små.

Tabell 9.6: Fylkestinget som politisk arena under parlamentarisme og formannskapsmodell. Gjennomsnittscore. «Vet ikke-respondenter» utelatt fra analysen.

Påstand	Formannskap	Parlamentarisme	Signifikansnivå	N
Det er et tydelig skille mellom "A og B lag" i fylkestinget	3.74	3.51	.274	149
Det er et tydelig skille mellom heltidspolitikere og deltidspolitikere i fylkestinget	3.67	3.81	.461	151
Stemmegivningen i fylkestinget følger først og fremst de politiske skillelinjene mellom opposisjonspartiene og posisjonspartiene	4.29	4.39	.512	151
Fylkestinget er først og fremst et organ for markering av politiske standpunkter	3.54	3.52	.938	151
Debattene i fylkestinget er interessante	3.73	3.44	.141	150
Fylkestingsrepresentantene konsentrerer seg i hovedsak om prinsipper, og ikke om detaljer i sakene som blir behandlet i fylkestinget	2.71	2.78	.674	149
Fylkestingsrepresentantene er mer opptatte av å ivareta interesser for sin hjemkommune/distrikt enn av å sikre interessene til fylkets innbyggere i sin helhet	3.26	3.04	.261	150

Høyere snitt = større grad av enighet med påstand.

En annen grunn til at vi ikke bør overtolke endringene i måten fylkestinget fungerer på, er at vi fortsatt finner signifikante forskjeller i posisjonspolitikerne og opposisjonspolitikerne sine oppfatninger av arbeidet i fylkestinget. Tabell 9.7 viser at opposisjonen opplever arbeidet i fylkestinget som mindre meningsfylt enn politikerne i posisjon, og de føler at de får gjort mindre nytte for seg gjennom arbeidet i fylkestinget. Dette tyder på at politikerne i fylkestingene der det er parlamentarisk styring er mer frustrerte enn der det er fylkesutvalg.

Tabell 9.7: Hvor meningsfylt og nyttig oppleves arbeidet i fylkestinget, etter styringsmodell og posisjon/opposisjonstilknytning? Gjennomsnittscore. «Vet ikke-respondenter» utelatt fra analysen.

Påstand		For- mann- skap	Parla- menta- risme	N	Signifi- kansnivå (I) <sup>5</sup>	Signifi- kansnivå (II) <sup>6</sup>
Arbeidet i fylkestinget blir opplevd som meningsfylt	Totalt	4.15	3.43	152	.000	.001
	Posisjons- politikere	4.22	3.89	84		
	Opposisjons- politikere	4.06	2.83	67		
Jeg føler jeg får gjort nytte for meg i fylkestingsarbeidet	Totalt	4.12	3.52	147	.002	.001
	Posisjons- politikere	4.32	3.86	81		
	Opposisjons- politikere	3.89	3.07	66		

Høyere snitt = større grad av enighet med påstanden

Dersom vi sammenligner tallene i tabell 9.8 med tilsvarende tall for byene, ser vi at fylkespolitikere i langt mindre grad enn bypolitikere ønsker en parlamentarisk styreform. Mens 61.1 av alle bypolitikere mener at kommunen bør få parlamentarisk styre, er det tilsvarende tallet i fylkene 41,9 %. Riktignok er det noe flere tilhengere av parlamentarisme i de fylkene som allerede har innført parlamentarisme, men forskjellene mellom politikere med ulike erfaringer er ikke signifikante. Ut fra disse tallene kan vi ikke konkludere med noen generell legitimitetskrise for den parlamentariske styringsmodellen i fylkeskommunene, men det er samtidig slik at vi finner klare skiller mellom politikere i posisjon og opposisjon.

<sup>5</sup> Styreform

<sup>6</sup> Posisjon/opposisjon

Tabell 9.8: Vurdering av fylkeskommunens fremtidige styringsform, etter nåværende styringsform. P=.262

	Formannskap	Parlamentarisme	Totalt
Bør styres etter en formannskapsmodell	40.9 %	40.2 %	40.5 %
Bør styres etter en parlamentarisk modell	36.4 %	46.3 %	41.9 %
Vet ikke/usikker	22.7 %	13.4 %	17.6 %
Totalt	100.0 % (N=66)	100.0 % (N=82)	100.0 % (N=148)

### Konklusjon

Vi må også konkludere med at data er noe tvetydige når det gjelder de underliggende årsakene til den manglende entusiasmen for parlamentarismen som politisk system i fylkeskommunene, og da særlig blant opposisjonspolitikere. På den ene siden finner vi noen relativt stabile indikatorer på at det har funnet sted en maktkonsentrasjon og en overgang til majoritetsstyre i de parlamentariske kommunene. Generelt framstår også politikerne i fylkene som mer passive enn politikere i byene, og de får i liten grad gjennomslag for politiske initiativ. I noen grad kan det derfor se ut til at opposisjonens frustrasjon gjelder noen av de intenderte og grunnleggende konsekvensene av å innføre parlamentarisme som styringsform. På den andre siden ser vi at oppfatningene av politisk innflytelse og av fylkestinget som politisk arena er jevnere nå enn i datasettet fra 2007-2009. Dette taler for at det foregår en tilpassing og tilvenning til nye politiske roller. Alt i alt indikerer funnene at det ikke er tale om et verken - eller, men at både en prinsipiell avstandtaking til parlamentarisme som styreform og manglende erfaring med rollefordelingen under parlamentarismen har noe å si for den skepsisen vi observerer.





## KAPITTEL 10:

### Dokument- og møteoffentlighet i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisme

Ved innføring av parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner oppstår det et sett av juridiske problemstillinger knyttet til spørsmål om dokumentoffentlighet og møteoffentlighet. Disse problemstillingene er knyttet til at byrådet og fylkesrådet under parlamentarisme blir oppfattet som folkevalgte organer, og dermed underlagt de regler for saksbehandlingen som kommuneloven(kl.) og offentlighetsloven (offl.) setter for slike organer. I hovedsak handler dette om at dokument til og møter i folkevalgte organ er å anse som offentlige og åpne.

På statlig nivå finner en ikke de samme problemstillingene. Her gjelder prinsippet om et skille mellom den lovgivende og den utøvende makten, der regjeringen blir regnet som en del av den utøvende makt. Dermed gjelder andre regler om møte- og dokumentoffentlighet for regjeringens eget interne arbeid enn for byråd og fylkesråd.

I dette kapitlet skal vi ta for oss de problemstillingene som er knyttet til møteoffentlighet og dokumentoffentlighet ved kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme. Vi gjør først rede for de betraktningene om disse spørsmålene som ble gjort ved innføring av Kommuneloven av 1993, og de tilpasningene som er gjort i etterkant. Kortfattet beskriver vi også hvordan regelverket på statlig nivå skiller seg fra det som gjelder for kommunesektoren. I neste del av kapitlet går vi inn på hvilken praksis parlamentariske kommuner og fylkeskommuner har lagt seg på når det gjelder offentlighet, og hvilke problemer som etter politikernes oppfatning oppstår når kommuner og fylkeskommuner skal forberede politiske saker innenfor rammene av kommuneloven og offentlighetsloven. Deretter går vi gjennom de juridiske vurderingene som er blitt gjort av gjeldende praksis, med særlig vekt på de uttalelser som er gitt fra Sivilombudsmannen i forbindelse med nylige klagesaker i Oslo og Bergen. Avslutningsvis gjør vi noen vurderinger av behovet for endringer i lovverket, holdt opp mot de mål og verdier som ligger til grunn for styringssystemet i kommunesektoren.

## **Kommunelovens bestemmelser om parlamentarisme**

Ved utarbeidelsen av grunnlagsdokumentene til kommuneloven av 1992 hadde man et begrenset underlag for å vurdere innføring av et parlamentarisk styrings-system innen kommunesektoren. På side 149 i NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, sies det at «man *har imidlertid liten erfaring med parlamentarisme ----- i og med at det bare er en kommune som har innført et slikt system, --.*» Den ene kommunen var Oslo, som innførte parlamentarisme i medhold av en egen lov (den såkalte Parlamentarismeloven). Heller ikke i andre nordiske land hadde erfaringer med kommunal parlamentarisme.

NOU 1990:13 har i kap. 11 en presentasjon av parlamentarisme i kommunesektoren der det vises til grunnlaget for «Parlamentarismeloven» i Ot. prop. nr. 91 (1984-85) og nr. 22 (1985-86). Her gjengis også drøftingen i Sverige som ikke førte til at det ble åpnet for parlamentarisme på kommunenivå. Videre går NOU-en inn på erfaringene så langt med det styringssystemet Oslo innførte.

Utvalget peker på at parlamentarisme i Norge på statsplan er sedvane, og at dersom dette styringssystemet skal innføres i kommunesektoren så må det etableres en lovhjemmel for det. Utvalget argumenterer for at kommuneloven som en «helhetlig forfatningslov» må regulere dette, og viser til at parlamentarismeloven er forutsatt opphevet med vedtak om ny kommunelov.

Kommunelovutkastet, Ot. prop. nr. 42 (1991-92) og behandlingen av det var ikke dyptgående nok i vurderinger knyttet til viktige elementer i selve funksjonen i kommunesystemet, særlig knyttet til at det ble en hybrid mellom formannskapsmodellen og stortingsparlamentarismen ved at ledelsen av de utøvende organene fikk ulik status.

Utvalget kommenterer møteoffentlighet i en parlamentarismeorganisering kort på side 374 under drøftingen av åpne og lukkede møter (til utkastet § 27 nr. 6) og sier: « - - vil være praktisk å fastslå i loven at møter i disse organer (kommuneråd og fylkesråd) hvor det ikke treffes realitetsavgjørelse, holdes for lukkede dører, - - .»

Utvalget kommenterer videre på side 375 (til utkastet § 28 nr. 3) etter å ha vist til de dagjeldende bestemmelser om dokumentoffentlighet: «*Utvalget finner det likevel riktig at prinsippet om dokumentoffentlighet kommer eksplisitt til uttrykk også i nærværende lov, i form av et krav om at saksdokumenter skal gjøres til-*

*gjengelig for allmennheten. Dette må gjelde som prinsipp for alle folkevalgte organer, også de som holder møter for lukkede dører- så langt de aktuelle dokumenter ikke er unntatt fra offentligheten etter Offentlighetsloven.»*

Gjennom disse formuleringene blir det slått fast at dokumenter til byråd og fylkesråd skal være offentlige, i motsetning til det som gjelder for regjeringens saksdokumenter (mer om dette senere).

Innst. O. nr. 95 (1991-92) er generelt lite problematiserende. Komiteen sin flertallsmerknad peker på at byrådet må ha en sterk stilling skal denne styringsformen fungere godt, mindretallet peker bl.a. på utfordringer med begrenset innsyn samt funksjon og kompetanse hos ordfører og andre kommunale nemnder.

### **Saksbehandlingen på statlig nivå**

Regjeringen er den utøvende makt på statsnivået. Det er særlige regler for regjeringen sine egne møter og om offentlighet i forhold til de dokumenter som benyttes i saksbehandlingen og på hvilket tidspunkt disse ev. blir offentlige. Det er ingen bestemmelser om dette i grunnloven eller andre lover. De retningslinjer som gjelder har utviklet seg gjennom praksis uten at en kan si hvor sterkt vern disse har ved f.eks. ny lovgivning.

Formålene med regjeringsnotater kan i stor grad sammenliknes med hensyn som fra respondentene fremheves som relevante i kommunal sektor. I retningslinjene Om r-konferanser fra 2013 heter det:

I pkt 1.1:

*«Konferansene har sprunget ut av praktiske behov for å komme saman og drøfte slike spørsmål. Regjeringskonferansene er ikke regulert i Grunnloven eller annen lovgivning. Det treffes ikkje forvaltningsvedtak i en slik konferanse (se punkt 1.4). Det er statsministeren som fastsetter nærmere retningslinjer for gjennomføringen av regjeringskonferansene. Det har imidlertid utviklet seg noen hovedprinsipper som alle regjeringer følger, men med tilpasninger som fastsettes etter den enkelte statsministerens individuelle behov og ønsker».*

I pkt. 10.1.2:

*For at andre enn regjeringens medlemmer (og deres medarbeidere) skal få tilgang til de aktuelle dokumentene, må statsministeren samtykke. Dagsorden, regje-*

*ringsnotater og protokoll må ikke utan samtykke frå statsministeren utleveres til personer utenom departementene. For eksempel må ikkje regjeringsnotater gis til komitéfraksjoner i Stortinget eller til stortingsgrupper/gruppestyrer. Skal noe av den informasjonen som ligger i et regjeringsnotat, unntaksvis meddeles til andre, må det i stedet utarbeides egne notater for dette formålet. Regjeringsnotater må heller ikke utleveres til Stortingets kontrollorganer, som Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen.*

I pkt 1.4:

*«Regjeringen kan ikke treffe formelle beslutninger i regjeringskonferansene. Enten er den formelle beslutningskompetansen lagt til det enkelte fagdepartementet, eller så ligger kompetansen hos Kongen i statsråd. Drøftelsene i regjeringskonferansene må derfor følges opp gjennom endelige vedtak i departementene eller ved at saken fremmes for Kongen i statsråd».*

Det er et spørsmål om kommunal parlamentarisme skal speiles fullt ut i forhold til de regler som gjelder for møte- og dokumentoffentlighet i regjeringen. Det vil uansett være en forskjell i det at det for kommunesektoren er lovbestemmelser som regulerer møte- og dokumentoffentlighet. For regjeringens møter er det altså slik at det er utviklet noen hovedprinsipper, men den til enhver tid sittende statsminister har etter sedvane anledning til å endre på forhold her.

### **Endringer i kommunelovens regler om parlamentarisme og føringer til offentlighetsloven**

Det er senere gjort flere endringer i forhold til kommuneloven sine bestemmelser knyttet til parlamentarisme. Her tar vi med bare slike endringer som er relevante for diskusjonen om møte- og dokumentoffentlighet.

Ot. prop. nr. 58 (1995-96) og Innst. O nr. 8 (1996-97). Her vurderes mellom annet reglen om åpne møter kl. § 31 nr. 5, det vises til senere endring i prop. 152 L (2009-10).

Ot.prp. nr. 20 (1998-99) omhandler mellom annet kompetansen til en kommunalråd sml. med kommunelovens §§ 20 og 23, kompetansen til rådmannen i et formannskapssystem. Proposisjonen fastslår at etter dagjeldende kl. § 31 nr. 6 så er rådets egne møter som hovedregel ikke åpne. Her kommenteres også kl. § 21 om utredningsmessig og kontormessig assistanse til de grupper som ikke er represen-

tert i rådet. Bestemmelsen har en viss parallell til kl. § 40 nr. 5 om reglement for folkevalgte om rett til innsyn i saker under behandling. I proposisjonen ble det ikke vurdert som nødvendig å endre bestemmelsen. Sivilombudsmannen har senere (gjengitt i Bernt og Overå 2011 s. 171) behandlet sak om fordeling av statsstøtte i forhold til bestemmelsen. Se og Sivilombudsmannen sin merknad i saken om Bergen og Oslo kommuner i 2012 (dette er omhandlet senere i kapitlet).

Prop. 152 L (2009–2010) – Innst. 118 L (2010-2011) til ny kl. § 31a nr. 3 fastslår at rådet selv har kompetanse til å vedta om møtet skal være åpent.

Offentleglova, Ot. prop. nr. 02 (2004-2005)

Proposisjonen understreker hovedregelen i § 4 om at dokument som organet selv oppretter skal regnes som saksdokument når det blir sendt ut eller ferdigstilt. Men uten å kople situasjonen til kommuner med parlamentarisk organisering uttales det at: *«Dokument som ikkje skal sendast ut, vil måtte reknast som ferdigstilte og dermed som saksdokument for organet når det ikkje lenger er aktuelt å gjere endringar eller tilføyningar i dokumentet. Her skil forslaget seg frå gjeldande lov, der slike dokument først blir rekna som saksdokument når saka som dokumentet er ein del av, er ferdigbehandla. Typiske eksempel på dokument som denne regelen vil gjelde for, er interne instruksar, retningslinjer og liknande. Regelen vil også gjelde for notat som inneheld saksopplysningar, vurderingar og råd frå ei avdeling eller ein saksbehandlar som blir sende til leiinga i organet, ei anna avdeling eller ein annan saksbehandlar. Dersom slike dokument blir sende vidare for at det skal arbeidast vidare med dei, vil dei likevel ikkje kunne reknast som ferdigstilte. Sjølv om slike dokument etter forslaget vil vere omfatta av hovudregelen om innsynsrett, vil det ofte vere høve til å gjere unntak for dei fordi dette vil vere dokument utarbeidde til bruk for den interne saksførebuinga i organet, sjå lovforslaget § 14.»*

Til § 16 kommenteres begrepet folkevalgt organ slik: *«Omgrepet folkevalt organ skal avgrensast på same måten som etter gjeldande rett. I kommunar der det er innført kommunal parlamentarisme, inneber dette at kommunerådet («byrådet») skal reknast som eit folkevalt organ. Det vil seie at det ikkje kan gjerast unntak for saksforslag med vedlegg frå administrasjonen til kommunerådet etter §§ 14 og 15. Dersom kommunen har organisert seg slik at dei enkelte medlemmene av kommunerådet har fått tildelt eit leiaransvar for delar av administrasjonen, vil dette likevel stille seg annleis. I slike tilfelle vil det kunne gjerast unntak for dokument frå*

*den delen av administrasjonen ein kommuneråd er ansvarleg for til vedkommande kommuneråd etter unntaket for organinterne dokument (forvaltningsloven § 18 – merknad her). Samtidig vil regelen om at det ikkje kan gjerast unntak for saksforslag med vedlegg gjelde for dokument frå den enkelte kommuneråd til kommunerådet.»*

### **Praksis og problemer med praktisering av møte- og dokumentoffentlighet**

Det synes som om respondentene til prosjektet (også fra administrativt hold) er rimelig samstemte i forhold til behovet for at notat til forberedende kommuneråd, altså når det ikke skal fattes vedtak, ikke skal omfattes av offentlighetsloven (merk dette er noe mer enn en mulighet til å unnta). Det er behovet for overlegginger mellom kommunerådene, både i forhold til sakens retning, økonomi og rådets politisk/ideologiske plattform som det argumenteres med: *«Hvis alt skal være offentlig så ser jeg problemer med å jobbe frem en sak»*. Det kan synes som om man her mener at dette er en administrativ funksjon: *«For det er klart at byrådet på samme måte som rådmannen har et behov for å diskutere seg imellom om hva som faktisk skal være byrådets politikk. Det er ingen som noensinne har krevd innsyn i den rådmanns-diskusjonen», « - -byrådskonferansene er vårt arbeidsmøte, - -»* Noen fremhever at arbeidssituasjonen i rådet etter sivilombudsmannen sin uttalelse: *«- - den er uhåndterlig.»* Det bemerkes og at et unntak fra offentlighetsloven i denne fasen av en saksbehandling ikke vil gå på bekostning av demokratiske prinsipper. Koplingen til at slike møter og dokument for regjeringen er unntatt trekkes og frem.

Intervjumaterialet viser at flere av kommunene har, etter Sivilombudsmannen sine uttalelser, innrettet seg slik at forberedende kommuneråd (som og noen steder benevnes arbeidsmøte) er lukket og at det her kun gis muntlige orienteringer. Der kommunerådet skal fatte vedtak og gi innstilling til kommunestyret så er møtene til dels åpne og dokumentene offentliggjøres ofte i forkant.

### **Møte- og dokumentoffentlighet – dagens praksis i juridisk lys**

Det er en markert forskjell mellom styringssystemet på regjeringnivå og innen kommunene. I kommunene er det ikke et maktfordelingsprinsipp, det er kommunestyret som har all myndighet, kl. § 6, og fordeler kompetanse ved delegasjonsvedtak. Ved en utstrakt delegasjonsmyndighet, som ser ut til å være praksis i Ber-

gen og Oslo, vil det med begrenset møte- og dokumentoffentlighet bli et brudd med kommuneloven og offentlighetsloven sine prinsipper.

Disse to generelle forvaltningsmessige prinsipper er tatt opp flere ganger i forbindelse med gjennomgang av parlamentarismebestemmelsene jf. og sitat fra Kommunelovutvalget over.

Sivilombudsmannen fikk høsten 2012 klage fra media (Bergens Tidende og Kommunal Rapport) om dokumentoffentlighet knyttet til den praksis som var i Bergen kommune og Oslo kommune. Sivilombudsmannen drøftet i denne sammenheng begrepet «folkevalgt organ» og tok og opp noen kommentarer til møteoffentlighet, samt folkevalgtes innsynsrett.

### **Kommunerådet som folkevalgt organ**

Et grunnleggende spørsmål er hvordan kommunerådet skal defineres i forhold til kommuneloven sitt begrep «folkevalgt organ», kl. kap. 6 og offl. § 16.

I Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova 2009 punkt 7.4.2 s. 113 heter det:

*«Dersom ein kommune eller fylkeskommune har innført parlamentarisk styreform, vil kommunerådet (byrådet) eller fylkesrådet vere å rekne som eit folkevalt organ, med den konsekvens at det ikkje kan gjerast unntak etter offentleglova §§ 14 eller 15 for saksframlegg frå administrasjonen til kommunerådet eller fylkesrådet. Vidare kan det ikkje gjerast unntak etter §§ 14 eller 15 for dokument frå den enkelte kommuneråden eller fylkesråden til det samla kommunerådet eller fylkesrådet. Dersom kvart enkelt medlem av kommunerådet eller fylkesrådet har fått tildelt leiaransvar for delar av administrasjonen, slik situasjonen er i Oslo, vil dette likevel stille seg noko annleis. Det kan då gjerast unntak etter offentleglova § 14, når vilkåra i denne føresegna er oppfylde, for saksframlegg frå administrasjonen til den aktuelle kommuneråden eller fylkesråden.»*

De to sakene fra Bergen og Oslo som ble brakt inn for Sivilombudsmannen i 2012 aktualiserte en nærmere definisjon av lovens uttrykk «folkevalgt organ». Innledningsvis i sakene drøfter Sivilombudsmannen spørsmålet om kommunerådet er et folkevalgt organ i forhold til Offentleglova. Sivilombudsmannen viser her til Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) kommentar til § 16 om Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane: «I kommunar der det er innført kommunal



*parlamentarisme, inneber dette at kommunerådet («byrådet») skal reknast som eit folkevalt organ.»*

I saken uttaler Bergen kommune til Sivilombudsmannen at *«behovet for å kunne føre fortrolige interne politiske diskusjoner og for nødvendigheten av å kunne utføre de administrative funksjonene med samordning og lignende, og hevder at reglene om offentlighet må tolkes i lys av dette. Byrådskonferansene skal dermed ikke regnes som «eit folkevalt organ».*

I vedtaket knyttet til saken i Bergen kommune konkluderer Sivilombudsmannen slik: *«Etter min mening er det ikke grunnlag for noen innskrenkende tolkning. Lo-ven skiller ikke mellom de politiske og administrative funksjonene byrådet er til-lagt. Forarbeidene synes heller ikke å åpne for et slikt skille mellom byrådets ulike funksjoner. Byrådet må derfor anses for å være et folkevalgt organ også der hvor det utfører typiske administrasjonssjefsfunksjoner».*

I den tilsvarende sak i Oslo uttaler Sivilombudsmannen avslutningsvis: *«Det er ikke adgang til å omgå reglene i offentlighetsloven ved å skille mellom ulike møteformer i byrådet så lenge det uansett er tale om møter i et folkevalgt organ, sml. definisjonen i Prop. 152 L (2009-2010) Endringer i kommuneloven (mø-teoffentlighet) punkt 5.1.3: «En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i [kommune]lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle».*

### **Møteoffentlighet**

Mellom NOU 1990:13 og Ot. prop. Nr. 42 (1991-1992) og komiteen i Innst. O. nr. 95 var det endringer i spørsmålet om kompetansen til å vedta unntak fra regelen i kl. § 31 om møteoffentlighet. Komiteen innstilte på at denne kompetansen skulle være eksklusiv for kommunerådet kl. § 31 nr. 6., men koplet dette til *« - - at møter i disse organer hvor det ikke treffes realitetsavgjørelse, holdes for lukkede dører, - .»*

Kommunaldepartementet sitt rundskriv H-08/09 av 29.06. 2009 presiserte de regler som da var gjeldende for møteoffentlighet, kommuneloven § 31, sitat fra kapittel 11:

*«Spesielt om møteoffentlighet i kommuneråd/fylkesråd*

*Av hensyn til den særlige karakter som kommuneråd/fylkesråd har (etter en parlamentarisk styreform), er det i § 31 nr. 6 fastsatt visse særregler for disse organene. Utgangspunktet etter nr. 6 er at alle møter i kommuneråd/fylkesråd holdes for lukkede dører. Rådet vil likevel kunne vedta å åpne dørene i bestemte saker eller typer av saker, hvis ikke andre bestemmelser ellers er direkte til hinder for det - det vil si hvis det gjelder saker belagt med lovbestemt taushetsplikt eller personalsaker. Rådet vil dessuten være bundet av vedtak av kommunestyret/fylkestinget etter nr. 4.*

*Kommuneråd og fylkesråd er organer som i betydelig utstrekning vil fungere som fora for interne drøftelser av politisk og administrativ karakter. På denne bakgrunn kan møter i disse organene, hvor det ikke treffes realitetsavgjørelse, holdes for lukkede dører, uten at man behøver gå veien om et eget vedtak om dette i medhold av § 31 nr. 5. Rådet kan imidlertid selv vedta å åpne dørene også i slike saker.»*

Prop. 152 L (2009-10) opprettholdt unntaket om at kommunerådet kunne holde møtene for lukkede dører. Begrunnelsen var den spesielle organisering, leder av administrasjonen jf. analogi til kl. § 23/rådmannen og behovet for politiske drøftinger. I høringsutkastet foreslo departementet denne ordlyden i ny § 31 nr. 7: *«Kommuneråd og fylkesråd bestemmer selv om deres møter skal være åpne for publikum så lenge dette ikke strider mot lovbestemt taushetsplikt.»*

Det var få kommentarer til endringen, Oslo kommune støttet den, mens Norsk presseforbund mente at behovet for politiske avveininger ikke nødvendiggjorde unntak fra møteoffentlighet og viste til Kommunelovsutvalget (NOU: 1990:13 kapittel 5 side 371 flg.) sin generelle anbefaling om å styrke offentlighet.

I Innst. 118 L (2010-2011) ble § 31 nr. 6 tatt ut og bare de generelle regler som altså gjelder for alle folkevalgte organ ble stående. Men samtidig ble det som foreslått i proposisjonen i kl. § 31a nr. 3 innført en regel om at kommunerådet *«bestemmer selv om deres møter skal være åpne, - .»* § 31a nr. 3 forholder seg til § 31 nr. 1 med hovedregel om møteoffentlighet: *« Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer»* jf. også grl. § 100, 4 avsnitt. Unntak fra regelen følger når det foreligger hjemmel i lov f.eks. lovbestemt taushetsplikt fv. § 13 o.a.

## **Sivilombudsmannens vurdering av møteoffentlighet**

I uttalen til Bergen og Oslo kommuner innledes vurderingen slik med sitat fra NOU 2003:30 Ny offentlighetslov punkt 11.6.2: «Byrådet kan holde sine møter for lukkede dører, jf. kommuneloven § 31a nr. 3, men dette får ikke i seg selv betydning for vurderingen av dokumentoffentlighet, jf. NOU 2003/30 Ny offentlighetslov punkt 11.6.2: «Dette innebærer at det etter gjeldende rett ikke er noen direkte kobling mellom reglene om unntak fra dokumentoffentlighet og spørsmålet om åpne eller lukkede dører i kommunens folkevalgte organ. Dette betyr på den ene side at det kan være dokumentoffentlighet i en sak selv om saken behandles for lukkede dører.»»

Sivilombudsmannen beskriver saksgang slik:

### **Bergen**

«Kommunen opplyste at byrådet, forut for byrådsmøtene, har en byrådskonferanse hvor det ble avgjort hvilke saker som skulle drøftes i byrådsmøtet. I de sakene hvor byrådet var delegert avgjørelsesmyndighet ble sakslistene offentliggjort etter byrådskonferansen og før byrådsmøtet ble avholdt en uke senere. I saker hvor byrådet innstilte for bystyret, skjedde offentliggjøring først etter at innstillingen var vedtatt i byrådet. Kommunen anså praksisen for å være «rasjonell samtidig som den ivaretar hensynet til åpenhet i forvaltningen».

### **Oslo**

«--- i Oslo kommune var blitt kjent med at byrådet skilte mellom to ulike former for byrådsmøter. Den ene formen var byrådsmøter der byrådet hadde selvstendig avgjørelsesmyndighet, mens den andre var der hvor byrådet skulle innstille til bystyret. For den sistnevnte møteformen fikk avisen opplyst at det var fast praksis at saksdokumentene først ble offentliggjort etter at innstillingen var vedtatt.»  
«Forberedende byråd skjer i forkant av byrådsmøtene, og møtene er opplyst tidsmessig lagt umiddelbart etter hverandre. Når det gjelder byrådskonferansene er disse opplyst lagt to dager før byrådsmøtene.»

## **Dokumentoffentlighet**

Offentleglova regulerer innsynsretten på alle forvaltningsnivå og innen alle forvaltningsgrener. Unntak må ha hjemmel i lov. Unntak i særlov er ikke interessant i vurderinger i dette prosjektet, det er de generelle regler i loven jf. og tilknytningen til forvaltningsloven som drøftes.

Dokumenter innkommet til kommunen faller inn under loven som sådan og er da undergitt de vanlige regler der unntak for innsyn må hjemles i taushetsplikt, personalsaker mv.. Problemstillingen i parlamentarisk styrte kommuner har her vært i hvilken grad saksdokument fra kommunalråden til kommunerådet kan unntas fra offentlighet og tidspunktet for når disse dokument er offentlige. Spørsmålet er om det for kommunerådet jf. kl. § 20 er en parallell til kl. § 23 i kommuner med rådmann der rådmannen sin innstilling alltid er offentlig etter offl. § 16 når det er ferdigstilt, det vil i praksis si når den trykkes og sendes ut/legges på hjemmesiden. Spørsmålet er relevant til kommunerådet sin konferanse, der det altså ikke fattes vedtak og til kommunerådets behandling av saker for eget vedtak eller for innstilling til kommunestyret. Spørsmålet er og stilt som om denne delen av kommunerådet sin behandling av aktuelle saker skal sees på som administrativ behandling jf. kommuneloven § 23.

Sivilombudsmannen trakk i denne sammenheng og frem en tilsiktet endring i den nye Offentleglova: *«I offentlighetsloven § 4 annet ledd er det gitt en regel om at et dokument først regnes som opprettet når det er ferdigstilt. Etter bestemmelsen i den tidligere, nå opphevede, offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 3 annet ledd ble dokumentet først regnet som opprettet når saken var ferdigbehandlet. Den gjeldende offentlighetsloven innebærer således en utvidelse, siden det ikke lenger er noe krav om at saken som sådan er ferdigbehandlet. Et notat fra administrasjonen vil altså kunne regnes som ferdigstilt selv om ikke selve saken er ferdigbehandlet i byrådskonferansen. Det avgjørende er dermed om det skal gjøres endringer eller tilføyelser i det konkrete fremlagte dokumentet fra administrasjonen, og ikke om saken som sådan er ferdig utredet og behandlet i byrådskonferansen.»*

Sivilombudsmannen delte sin drøfting i uttalene til Bergen og Oslo mellom § 16 første ledd a – forholdet til selve dokumentene og § 16 første ledd b – sakslistene.

Saksdokumentene § 16 første ledd a

Det må her presiseres at dokument mellom den faglige administrasjonen og kommunalråden, på de områder råden har fått delegert kompetanse, jf. kl. § 20 følger de vanlige regler om interne dokumenter jf. fvl. § 18, altså tilsvarende kl. 23 som regulerer administrasjonssjefens kompetanse. Spørsmålet er derfor knyttet til de dokument kommunalråden legger frem for kommunerådet sine ulike møtetyper.

Sivilombudsmannen legger til grunn at byrådet er et folkevalgt organ som i alle henseender faller inn under offentleglova og viser i saken for Bergen kommune til proposisjonen for ny offentlighetslov Ot. prop. nr. 102 (2004-2005), til Justisdepartementet sin rettleiar til loven samt til juridisk kommentarutgave og konkluderer: *«Saksdokumentene omtalt i offentlighetsloven § 16 første ledd bokstav a) er således offentlige fra de oversendes eller legges frem for byrådet. Ut fra byrådenes opplysninger synes tidspunktet for offentlighet dermed i praksis å være ved innkalling til og forut for avholdelse av byrådskonferansene.»*

Sivilombudsmannen uttaler tilsvarende i forhold til Oslo kommune:

*«Jeg kan vanskelig se at det er rettslig grunnlag for en slik innskrenkende tolkning av bestemmelsen i offentlighetsloven § 16 første ledd a) knyttet til hvor langt saksbehandlingsprosessen i byrådet har kommet. Det kan derfor ikke på den bakgrunn være adgang til å unnta dokumentene fra innsyn frem til den foreløpige drøftingen i byrådet har skjedd.»*

Sakslister til byrådet sine konferanser og møter § 16, første ledd b

Sivilombudsmannen slår her fast i uttalen til Bergen kommune at: *«I offentlighetsloven § 16 første ledd bokstav b) er det gitt rett til innsyn i sakslister til møter i folkevalgt organ. Det er ikke adgang til å omgå reglene i offentlighetsloven ved å skille mellom ulike møteformer i byrådet så lenge det uansett er tale om møter i et folkevalgt organ, - - -.»*

I uttalen til Oslo kommune uttales det: *«Det er ikke adgang til å omgå reglene i offentlighetsloven ved å skille mellom ulike møteformer i byrådet så lenge det uansett er tale om møter i et folkevalgt organ, - - ».*

Sivilombudsmannen sin konklusjon

Sivilombudsmannen konkluderte med *«- at praksisen i Bergen kommune knyttet til offentlighet i byrådet er i strid med reglene i offentlighetsloven».* Og til Oslo: *«I offentlighetsloven § 16 første ledd bokstav b) er det gitt rett til innsyn i sakslister til møter i folkevalgt organ. Det er ikke adgang til å omgå reglene i offentlighetsloven ved å skille mellom ulike møteformer i byrådet så lenge det uansett er tale om møter i et folkevalgt organ, sml. definisjonen i Prop. 152 L (2009-2010) Endringer i kommuneloven (møteoffentlegheit) punkt 5.1.3: «En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i [kommune]lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ*

*for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle.»*

Sivilombudsmannen sin tolkning av offentleglova er i klar motstrid til den praksis som har utviklet seg fra parlamentarismeorganisasjonen ble innført som forsøk i Oslo fra 1986 og etter kommunelovens ikrafttreden i 1993 tatt i bruk av flere kommuner og fylkeskommuner.

## Endringer i praksis etter Sivilombudsmannens anbefalinger

Tabell 10.1: Oversikt over praksis for møte- og dokumentoffentlighet pr. 2013, kommunerådenes saksbehandling

Kommuner	Møteoffentlighet kl. § 31a nr. 3			Dokumentoffentlighet offl. § 16		
	Konferanse	Vedtaksdelegert	Innstilling Bystyret-fylkesting	Konferanse	Vedtaksdelegert	Innstilling Bystyret-fylkesting
Bergen tilpasset rutiner etter SO uttalelse	Lukket	Åpent	Åpent	Ingen notater muntlig orientering	Utlegg. en uke før møtet	Utlegg. en uke før møtet
Oslo tilpasset rutiner etter SO uttalelse	Lukket	Lukket	Lukket	Ingen notater muntlig orientering	Utlegg. en uke før møtet	Utlegg. en uke før møtet
Tromsø tilpasset rutiner etter SO uttalelse	Lukket	Åpent	Åpent	Alt skriftlig noe offentliggjøres på foresp.	Utlegg. en uke før møtet	Utlegg. en uke før møtet
Hedmark ikke lagt om rutine-ene etter SO	Drøftingsmøte lukket	Åpent	Åpent	Saker til vedtaks-møtene justeres etter drøftingsmøtet og legges så ut åpent	Åpne	Åpne
Nordland ikke lagt om rutine-ene etter SO	Lukket	Lukket	Lukket	Ingen notater muntlig orientering	Utlegging en uke før møtet	Når fylkesrådet avgir innstilling
Nord-Trøndelag ikke lagt	Forberedende møte	Åpne	Åpne	Dok. ikke åpne før saken	åpne	åpne

om rutine- ne etter SO	lukket			oversendes til rå- det/tinget for vedtak		
Troms tilpasset rutiner etter SO uttalelse	Avviklet arbeids- møter	Åpent	Åpent	Tidligere: Enkle notat var da ikke off	Utlegg. en uke før møtet	Utlegg. en uke før møtet

### **Kommentarer i forbindelse med praksis etter Sivilombudsmannen sin behandling av klagen.**

Byrådsleder i Oslo peker på den forskjell det vil være mellom en formannskapsmodell der det ikke er innsyn i rådmannen sin egne vurderinger/interne notater, mens det i et parlamentarisk system « - - så skal du også ha innsyn i disse tankeprosesser - - .» Byrådsleder uttaler videre at situasjonen etter Sivilombudsmannen sin uttalelse bør føre til « - - en endring i offentlighetsloven som gjør at de møtene kommuneloven sier vi kan ha lukket og i fortrolighet også må kunne innbefattet at vi i møtet har med oss papirer som, frem til de avgis, også er lukkede og fortrolige.» Denne oppfatningen har og støtte blant opposisjonspolitikere i Bergen og Oslo. Det kommenteres blant annet at de samme

«spilleregler» bør gjelde for parlamentarisme på regjeringsnivå som på kommunerådsnivå. En fylkestingspolitiker kommenterer forskjellen mellom formannskapsordningen og parlamentarisme slik «*Da formannskapene ble åpnet var jeg veldig for det. Og bakgrunnen for det er at du da har kommet frem til at du skal ta en beslutning om noe (understreket her). Nå er vi altså i et system der vi har et arbeidsnotat om hvilken retning saken skal ta (understreket her), og derfor er jeg også for at det skal i sånne tilfeller være inndratt offentlighet.*»

Det er og kommentert fra respondenter at forarbeidende til kommuneloven ikke drøfter begrepet og omfanget av «folkevalgt organ» eksplisitt. I NOU 1990: 13 (kommentar til utvalgets § 18 nr. 1 side 363 og 364) bemerkes det likevel at «*kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme innebærer at et særlig folkevalgt organ (understreket her), kommunerådet eller fylkesrådet overtar ledelsen av den kommunale administrasjon, - -*». I Ot. prp. nr. 102 (2004-2005), kommentar til § 16 om Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane heter det: «*I kommunar der det er innført kommunal parlamentarisme, inneber dette at kommunerådet («byrådet») skal reknast som eit folkevalt organ.*» Argumentet om at folkevalgt organ må ha en annen betydning i forhold til kommuner med

parlamentarisk styresett underbygges med den nye ordningen i kl. § 19a nr. 1 (vedtatt 2012) at «*Når den parlamentariske situasjonen i kommunestyret eller fylkestinget tilsier det, har ordføreren eller fylkesordføreren på kommunestyrets eller fylkestingets vegne plikt til å gi en kommunerådslederkandidat eller fylkesrådslederkandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd eller fylkesråd.*» Her er det en sterk parallell til nasjonalt nivå med Kongen sin funksjon i forhold til etableringen av regjeringen. Dette peker mot at tenkningen, i alle fall i forhold til senere endringer i kommuneloven i noen grad er knyttet til systemet på nasjonalt nivå, mens det fra tidligere er formuleringer i stortingsdokument der rådet betegnes som folkevalgt organ trolig ut fra begrepets tradisjonelle betydning. Uten at poenget her motsis så må det nevnes at også i formannskapsmodellen så velges både formannskapet/fylkesutvalget og de enkelte utvalg indirekte.

### **Kommuneloven § 21 og § 40 nr. 5**

I intervjurunden er det tatt opp et spørsmål om opposisjonens tilgang til administrasjonen i forhold til faglige spørsmål. Det påpekes blant annet at en relativ stor gruppe heltidspolitikere vil i kraft av sitt arbeid ha særlig innsyn og kunnskap og at dette gir et asymmetrisk forhold til folkevalgte ellers. Det vises og til at den formelle vei med spørsmål stillet til den enkelte byråd er byråkratisk og unødvendig og at den alminnelige informasjonsplikt etter forvaltningsloven § 11 gir den enkelte borger rett til å ta kontakt med administrasjonen for å få informasjon og svar på relevante spørsmål også av generell art. For Oslo sin del opplyses det at det nå etter avklaring med byrådsleder er forutsatt at folkevalgte kan henvende seg til administrasjonen med faglige spørsmål.

Spørsmålet fra denne respondenten har en viss sammenheng med at Sivilombudsmannen avslutningsvis i uttalelsene til Bergen og Oslo opp forholdet til kl. § 40 nr.5; den særskilte innsynsrett som folkevalgte har ut over offentleglova sine allmenne regler. Bestemmelsen har altså en funksjon i forhold til forberedelse for saksbehandlingen i de politiske organ. Kommunelovutvalget (side 313) bemerket her: «*Utvalget vil i denne forbindelse særlig peke på de spesielle forhold som gjør seg gjeldende i forbindelse med parlamentarisk styringsform. Når denne styringsformen anvendes, vil det politiske mindretall kunne være særlig dårlig stillet med hensyn til informasjon, fordi den formelle eller reelle avgjørelse treffes i kommunerådet eller fylkesrådet hvor mindretallet ikke er representert.*» Det er her en kopling til kl. § 21 der det i kommuner med parlamentarisk styreform skal gis assistanse til grupper som ikke deltar i kommunerådet selv om perspektivet her og er at



det skal kompenseres for at posisjonen får bedre kapasitet gjennom blant annet å ha flere heltidspolitikere. I Ot. prop. nr. 20 (1997 – 1998) sies det i denne sammenheng (kap. 5.2.10 Kontormessig og utredningsmessig assistanse til andre grupper i kommunestyre og fylkesting): «*Under et parlamentarisk system er det særlig viktig at slike partier/grupperinger har tilstrekkelig tilgang til informasjon og utredningskapasitet for å kunne ivareta sin oppgave som en aktiv opposisjon.*»

Både Bergen og Oslo har et godt utviklet system som sikrer forutsetningene etter § 21, se blant annet reglene i honorarsystemet i Bergen kommune. Kommunal og miljøvernkomiteen understreket og i Innst. O. 95 (1991-92 s.33) at den faglige administrasjonen burde kunne stå til rådighet for opposisjonen. For folkevalgte organ (understreket her) i § 40 nr. 5 har det vært antatt at det er en ulovfestet innsynsrett ut over offentleglova sine regler. Bernt, Overå og Hove (2002) understreker og disse hensyn; at opposisjonen behov for informasjon og utredningskapasitet må ivaretas og at det må være en nedre grense for slik støtte som om den overskrides kan utløse rettslige krav. Det foreligger et veiledende normalreglement til Kl. § 40 nr. 5 i rundskriv H-20/94. Det kan synes som om dette regelverket bør gjennomgås for en avklaring i forhold til generelt innsyn i parlamentarismekommunene, en kopling til bestemmelsen i § 21 bør da sees på samtidig.

I prosjektet er det ikke undersøkt videre hvordan denne påpeking er fulgt opp jf. Oslo kommune sitt svar til Sivilombudsmannen i 2012 om at dette nå settes på dagsorden.

### **Vurderinger og anbefalinger**

Kapittel 3 i kommuneloven om Kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme er kort – 4 paragrafer som til dels er endret flere ganger. En helhetlig gjennomgang vil være på sin plass både for å gjøre dagens bestemmelser klarere og rydde opp i det som kan være faglig uenighet med omsyn på bestemmelsenes innhold. Her vil og andre kapitler i kommuneloven være relevante, kapittel 6 Saksbehandlingsregler i folkevalgte organer ev. og kapittel 7 De folkevalgtes rettigheter og plikter sammen med bestemmelser i offentleglova.

Sivilombudsmannen sine tolkninger har til dels ført til endringer i praktisering av møteoffentlighet og dokumentoffentlighet, men det er tydelig motstand mot og uenighet om disse tolkninger. Fordi man her faktisk berører helt sentrale forhold i

et demokratisk perspektiv er det viktig med en enhetlig forståelse av disse begreper og regler.

Prinsippet om at kommunerådet selv vurderer møteoffentlighet er fastslått gjennom flere vurderinger av loven. Det kan virke som om det generelle prinsippet om møteoffentlighet er for sterkt innskrenket med kommunelovens § 31a nr. 3.

Den tolkning av folkevalgt organ som Sivilombudsmannen bygger på, at alle møter i kommunerådet er møter i et «folkevalgt organ» er særlig utfordret i forhold til den praksis som har vært i parlamentarismekommunene og den oppfatning som er kommet frem fra både posisjon og opposisjon blant respondentene. Det pekes på at kommunerådet og har en funksjon som et samlet administrativt forum. Flere mener at sammenlikningen med ordningen for regjeringen sine møter er mer relevant enn den tolkning og oppfatning som ligger i Sivilombudsmannen sine anbefalinger.

Det kan være et spørsmål om det under «fornyning» av offentlighetsloven i 2006 ble foretatt grundige nok vurderinger knyttet til kommunerådet sitt behov for et felles samlende og avstemmende møte i forhold til aktuelle saker. Skal det gjøres unntak for dokumentoffentlighet i kommunerådets forberedende møte/konferanse så bør dette enten følge av loven som unntak eller som en definisjon der dette er en administrativ funksjon og således sammenstilles med rådmannen sin rett etter § 23 til å holde dokumenter internt inntil de fremlegges for konkret behandling/eller er ferdigstilt. Dette bør da og omfatte alle dokument til disse møtene, også sakslistene.

At kommunene nå til dels har tatt sivilombudsmannen sine vurderinger til etterretning og endret praksis slik at det til konferansene ikke legges frem skriftlige dokumenter, men orienteres muntlig sikrer muligens ikke på en tilstrekkelig måte det krav til forsvarlig utredning som følger av kl. § 20 nr. 2.

Selv om alle møter i kommunerådet kan unntas fra offentlighet etter kl. § 31a nr.3 har flere kommuner nå åpnet møtene der det gjøres vedtak etter delegert fullmakt og der det gis innstillinger til bystyret. Denne utviklingen har et klart demokratisk perspektiv og støtter den utvikling som generelt har vært med å åpne forvaltningen for innsyn og kontroll. En gjennomgang av kommuneloven som nå er satt i gang bør særlig se på dette forholdet.

Hvor aktiv kommunene generelt har vært i forhold til det reglement som skal lages etter kl. § 40 nr. 5 er usikkert. Respondenter har trukket frem behovet for et visst innsyn i dokumenter for at opposisjonen også kan være forberedt på forhandlingene i kommunestyret/fylkestinget sine møter og komiteer samt å kunne henvende seg direkte til fagadministrasjonen. Kommunelovutvalget sin påpeking av at dette er viktig med en særlig merknad til kommuner med parlamentarisme bør føre til at bestemmelsen gjennomgås på nytt og koples til revidering av parlamentarismekapitlet jf. § 21.

## KAPITTEL 11:

### Konklusjoner og anbefalinger

I dette avsluttende kapitlet skal vi for det første gi en samlet vurdering av erfaringene med parlamentarisk styring i norske byer og fylkeskommuner. Vi skal konkludere i forhold til de krav som Kommunal- og regionaldepartementet i 2013 satte opp i konkurransegrunnlaget for "Kommunal parlamentarisme". Vi skal videre ta opp tema som Kommunaldepartementet har etterspurt; som hvordan den politiske deltakelsen påvirkes, forholdet mellom posisjon og opposisjon, grader av polarisering og tilrettelegging for representantene i opposisjon. Videre skal vi gi en vurdering av administrativ saksutredning og politisk tilrettelegging. Til slutt i kapitlet skal vi vurdere om kommunestørrelse har betydning for "parlamentaris- mens egnethet". Som avslutning har vi vurdert om kommuneloven og offentli- ghetsloven bør suppleres eller klargjøres, slik departementet ønsket.

#### Samlet vurdering

I Norge har vi hatt erfaring med kommunal parlamentarisme fra Oslo i 1986 og med fylkeskommunal parlamentarisme fra Nordland innførte ordningen i 1999. Overgang fra formannskapsmodell og fylkesutvalg til parlamentarisme repren- terer en radikal endring formelt sett. Det dreier seg om to radikalt ulike prinsip- per, som berører flere sider av den overordnede styringen av kommuner og fyl- keskommuner. Spørsmålet vi skal ta opp i denne samlet vurderingen, er om innfø- ring av parlamentarisme i byer og fylkeskommuner har innfridd de forventninger som reformatorene hadde.

Overgang fra formannskapsmodell og fylkesutvalgsmodell til en parlamentarisk modell har ført til endringer. Det første spørsmålet vi skal ta opp er om disse end- ringene har svart til de forventningene som reformatorene hadde. Generelt er svaret ja på dette spørsmålet. Parlamentarisme har stort sett virket som forutsatt i byene og fylkeskommunene som har parlamentarisk styringsmodell. Siden et politisk råd har overtatt administrasjonens strategiske styring, det vil si innstil- lingsretten og ansvaret for iverksetting av de politiske vedtakene, kan man for det første si at man har fått mer folkevalgt styring. Politikerne deler ikke lenger (for- melt) makt med administrasjonssjefen i like stor grad som tidligere, og dette har bidratt til å konsentrere mye makt i hendene på de partiene som kontrollerer rådet. For det andre har ansvaret for beslutningene i kommune og fylkespolitik- ken blitt tydeliggjort slik man ønsket. Dette har skjedd ved at man har dannet by-

og fylkesråd med flertall av de folkevalgte bak seg. Selv om rådene alle består av koalisjoner, så er det blitt tydeligere hvem som sitter ved rattet. For det tredje viser mange av studiene om kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme at det blitt klarere skillelinjer i politikken. Dette avhenger imidlertid av om rådet her flertall eller mindretall av de folkevalgte bak seg. Videre avhenger det av disiplinen i koalisjonen som kontrollerer rådet. Dessuten vil partiene i opposisjon i en del sammenhenger kunne fungere som samarbeidspartnere for rådet. Med klare politiske alternativer forventet man en vitalisering av kommunal og fylkespolitikken og kanskje også økt valgdeltakelse på sikt. Tidligere studier av eksterne effekter av å innføre parlamentarisme viser imidlertid at disse ikke er målbare. Ett unntak er en studie som viste at bildet av fylkeskommunen i lokalavisene ble sterkt politisert etter at man innførte parlamentarisme. De klareste indikasjonene på at den parlamentariske modellen har virket som forutsatt er at det er et flertall av politikerne både i byene og i fylkeskommunene med parlamentarisme som ønsker parlamentarisme i fremtiden. I byene med parlamentarisme ønsket 2/3 av bystyrerepresentantene fortsatt byrådsordning. Også i fylkeskommunene var det klare flertall i fylkestingene som ønsket å videreføre fylkesparlamentarismen. Dette kan tolkes slik at innføring av parlamentarisme langt på vei har vært en suksess.

Baksiden av medaljen er at en stor andel av de folkevalgte som tilhører opposisjonspartiene i flere av byene og fylkeskommunene med parlamentarisme er frustrerte. De opplever at rådet har fått for mye makt og enkelte steder må opposisjonen karakteriseres som avmektige. Så lenge et politisk flertall makter å holde disiplin i egne rekker, må politikerne tilhørende partier i opposisjon finne seg i å "vandre i skyggenes dal". De kan arbeide for å påføre partiene som støtter rådet større eller mindre "riper i lakken", og dermed håpe på å vinne neste valg. Et system bygget på majoritetsparlamentarisme vil også medføre ulemper for representantene som støtter rådet. For å sikre et flertall, må politikere som støtter rådet i enkelte tilfeller stemme imot sin overbevisning. Dette gjelder særlig der man har mange partier i koalisjonen, og der flertallet er knapt. En annen ulempe med parlamentarisme er at systemet er mer lukket enn i et formannskapsbasert system. Dette er i alle fall tilfelle så lenge man ikke etterkommer Sivilombudsmannens pålegg om å åpne rådsmøtene og å praktisere dokumentoffentlighet her. En tredje ulempe med å innføre parlamentarisme i kommunesektoren er at dette har vist seg flere steder å resultere i en dyrere styringsmodell. Dette kan man selvsagt unngå ved å etablere råd med få deltakere, og man kan også holde igjen på møte-

godtgjørelse osv. til de folkevalgte. Problemene med det første tiltaket er at det bidrar til å konsentrere mye makt på få hender, og dessuten til at det kan svekke rådets kapasitet. Det andre tiltaket kan svekke de folkevalgtes muligheter til å utøve sine kontrollfunksjoner.

Når dette er sagt, er det viktig for oss å minne om at innføring av parlamentarisme som erstatning for formannskapssystemet eller fylkesutvalgssystemet ikke bare dreier seg om formelle endringer i styringsstrukturer. En reforms suksess avhenger av en rekke forhold som kvaliteten og involveringen i reformprosessen, på graden av oppslutning om reformen blant de som blir mest berørt og på den dagsaktuelle situasjonen der reformen gjennomføres. I tillegg til dette vil enkeltpersoner spille en rolle og ikke minst klimaet mellom sentrale aktører i iverksettingsfasen. Som om ikke dette er nok, vil også taktiske og normative spørsmål virke inne. Aktører som forventer å vinne eller tape på en reform vil bli påvirket av dette. Hva man oppfatter som rimelig og rettferdig spiller også en viktig rolle, ikke minst når det gjelder en politisk reform, som det her er snakk om.

### **Politisk deltakelse**

I kapittel 7 og 9, har vi sammenlignet de folkevalgtes oppfatninger om aktivitet og innflytelse i byer og fylkeskommuner med og uten parlamentarisme. Når det gjelder byene, så er en konklusjon at de folkevalgte i mindre grad tar initiativ til å få nye saker på dagsorden og de opplever i tillegg å få mindre gjennomslag for egne initiativ. Analysen av de folkevalgtes oppfatninger om hvilke kommunale organer som har mest innflytelse viser dessuten at bystyret i byene med parlamentarisme har mindre innflytelse enn bystyrene i byene med formannskapsmodell. Analyse av fylkestingsrepresentantenes oppfatninger avviker imidlertid fra det vi finner i byene. I fylkeskommunene med parlamentarisme er det ikke signifikante forskjeller mellom fylkeskommunene med formannskapsmodell og parlamentarisme når det gjelder initiativmønster og gjennomslag for initiativene. Når det derimot gjelder fylkestingsrepresentantenes vurderinger av fylkestingets innflytelse, så vurderes denne som signifikant høyere i fylkeskommuner med formannskapsmodell enn i fylkeskommuner med parlamentarisme. En konklusjon er at de folkevalgte selv opplever å være mindre aktive og å ha mindre innflytelse der det er parlamentarisk modell enn der det er formannskapsmodell.

## **Forholdet mellom posisjon og opposisjon**

Overgangen fra formannskapsmodell til en parlamentarisk modell endrer interaksjonen mellom de politiske partiene. Med formannskapsmodell er alle partiene representert i formannskapet og fylkeutvalget. Dette kan føre til at partiene forhandler relativt fritt fra sak til sak, men også at en fast koalisjon av partier samarbeider og forhandler seg imellom for å sikre seg flertall for sine standpunkter. Den første formen indikerer en styreform preget av konsensus, den siste av majoritetsstyre. Med parlamentarisk styring søker partiene å danne kommune- eller fylkesråd med flertall. Der dette lykkes, kan vi forvente oss en majoritetspreget styreform. Det hender imidlertid at man ikke lykkes med å danne flertallskoalisjoner. Det ser vi spesielt i Oslo. Med mindretallsparlamentarisme må rådet finne samarbeidspartnere i bystyret og fylkestinget. Dette betyr at de folkevalgte også fra opposisjonspartiene får innflytelse på politikken. Vi har også funnet at partiene i opposisjon kan innta svært ulike roller. Noen av disse kan sies å utgjøre en "vennlighsinnede opposisjon". Dette kan for eksempel innebære at man støtter rådet i viktige saker som budsjettet, slik Fremskrittspartiets rolle har vært i Oslo kommune. Vi kan også skille mellom partier som er systemkritiske og som er systemlojale. De sistnevnte er opptatt av å markere sin alternative politikk i alternative budsjetter og i forslag til endringer og forbedringer av rådets saksfremlegg. Disse vil også ta initiativ for å få utredet egne saker. Partiene som er systemkritiske vil i mindre grad bidra konstruktivt til forbedringer, men konsentrere seg om kritikken av rådets forslag.

## **Politisk polarisering**

Man forventer at innføring av parlamentarisme til erstatning for formannskapsmodellen eller fylkesutvalgsmodellen skal bidra til et klarere skille mellom partiene i posisjon og opposisjon. Med utgangspunkt i et majoritetspreget ideal for demokrati er dette positivt. Med utgangspunkt i et konsensusideal er dette imidlertid betenkelig. Uansett, så er spørsmålet om polarisering mellom posisjon og opposisjon avhengig av flere forhold. Med parlamentarisme basert på majoritetsråd, øker sjansene for politisk polarisering. Med mindretallsparlamentarisme blir imidlertid ikke skillelinjene så klare, og politikktutformingen får noe av den samme forhandlingspreget som med formannskapsmodellen. Som vi viste i kapittel 3, kan også formannskapsmodellen bli preget av politisk polarisering, der en koalisjon av partier blir enige om standpunktene forut for behandlingen i kommunestyre eller fylkesting. Det er altså ikke noe i veien for at også formannskapsmodellen bidrar til politisk polarisering, slik vi har illustrert med figur 1.

### **Tilretteleggig for opposisjonen**

I kommunelovens § 21 heter det at ”grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse”. I kapittel 7 og 9 har vi vist at dette følges opp i varierende grad i byene og fylkeskommunene med parlamentarisk styringsmodell. Av byene skiller Oslo seg positivt ut. Representantene for partiene i opposisjon var til dels meget godt fornøyde med tilretteleggingen. Partiene hadde egne kontorer, politiske sekretærer og romslige frikjøpsordninger. Tromsø skiller seg negativt ut, ved at byrådsiden har monopolisert ressursene politisk aktivitet. Her burde man i sterkere grad forsøke å komme partiene i opposisjon i møte. Av fylkeskommunene var det Nordland som hadde de beste ordningene for partigruppene i opposisjon. Den frustrasjon som ble avdekket når det gjaldt arbeidsbetingelsene for opposisjonen i den første evalueringen av fylkesparlamentarismen i Nordland var borte høsten 2013.

### **Administrativ saksutredning**

Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet er hjemlet i kommunelovens § 23. Med formannskapsmodell eller fylkesutvalgsmodell er det administrasjonssjefen som har det strategiske ansvaret for administrasjonen. Med innføring av parlamentarisme bortfaller stillingen som administrasjonssjef, og et kommune- eller fylkesråd overtar dennes funksjoner. Dermed er det rådet som har ansvar og myndighet over utredningene av saker som skal til politisk behandling. I kapittel 6 og 8 har vi vist at byene og fylkeskommunene med parlamentarisk styring praktiserer dette ulikt. Mest spesiell er ordningen i Nord-Trøndelag fylkeskommune, der man fortsatt opererer med administrasjonssjef. I tilfeller der det er uenighet om den faglige og den politiske innstillingen i en sak, er administrasjonssjefen i Nord-Trøndelag tillagt retten til å innstille. I de andre fylkeskommunene og i byene har rådene overtatt innstillingsretten. Det ble imidlertid praktisert ulike ordninger av hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon skulle praktiseres. Mens man i Nordland fylkeskommune aksepterte at opposisjonspolitikere tok direkte kontakt med saksbehandlere, var dette ikke akseptert i Troms fylkeskommune.

En gjennomgående kritikk av den politiske innstillingsretten fra opposisjonsrepresentanter både i byene og i fylkeskommunene var at rådets innstillinger bidro til å låse sakene. I Tromsø kommune var det ikke mulig for opposisjonen å få gjennomslag for selv små endringer i byråds innstillinger. Her ble det hevdet at dette



faktisk førte til dårligere løsninger, ut fra prinsippet om at "flere hoder tenker bedre enn få".

### **Har kommunestørrelse betydning?**

At ulike organisasjoner trenger ulike styringsmodeller er et veldokumentert poeng i organisasjonsteori (Mintzberg1989). Størrelsen på de 428 norske kommunene varierer formidabelt, fra de minste med noen få hundre innbyggere til Oslo der innbyggertallet i 2013 passerte 620.000. Det er gjort mye forskning som viser at kommunestørrelse påvirker befolkningens politiske oppfatninger og deltakelse. Valgdeltakelse, personstemmegivning og andelen av befolkningen som har hatt politiske verv er generelt høyere i små enn i store kommuner. Deltakelse i "uformell politikk" som aksjoner og underskriftskampanjer er imidlertid større i større kommuner enn i små (Bjørklund og Saglie 2005). En konklusjon i disse studiene er at "innbyggere i små kommuner har stor innflytelse på relativt uviktige forhold, mens innbyggerne i store kommuner har mindre innflytelse på relativt viktige forhold" (Jacobsen 2009:151). I en studie av hvordan størrelse påvirker det representative demokratiet, hevder imidlertid Karlsson (2013) at mye av den tidligere forskningen har hatt en kommunitær slagside. Han tar utgangspunkt i et liberalt syn på politikk, og han finner at de politiske skillelinjene i store kommuner er mye tydeligere enn i små. Han finner også at politikernes kunnskaper og innflytelse i forhold til nasjonale og lokale byråkrater er større i store enn i små kommuner. Disse konklusjonene er viktige når vi skal vurdere spørsmålet om kommunestørrelse har betydning for om man bør innføre parlamentarisme. Her skal politikere overta den strategiske styringen av administrasjonen, noe som forutsetter at de har nødvendig kompetanse og gjennomslag. Det er også en sentral målsetting i kommunene som har innført parlamentarisme, at skillelinjene i politikken skal bli tydeligere. Dette er situasjonen i de store kommunene i større utstrekning enn i små. Dermed kan man med Karlssons studie som belegg si at store kommuner på disse to punktene i utgangspunktet vil være mer velegnet for parlamentarisk styring enn små.

I det følgende skal jeg skissere fire argumenter for at man bare bør innføre parlamentarisme i forholdsvis store kommuner:

Det første argumentet kan vi kalle for **kompetanseargumentet**. Det er lettere å rekruttere kompetente politiske ledere i store kommuner enn i små. Som kjent

behøver ikke kommunerådets leder og øvrige medlemmer å være valgt inn i kommunestyret. Dette gjør at man kan velge ganske fritt hvem man ønsker inn i et kommuneråd. En fordel med dette er at man får mange å velge mellom, slik at man kan sikre seg en viss kompetanse på de som skal styre kommunen. Med parlamentarisk styring vil kommunerådet overta oppgavene som formannskapet og administrasjonssjefen har i en formannskapsmodell. Det er knyttet betydelig lederansvar til posisjonene som leder og medlemmer av et kommunesråd. Kommuneraadet får innstillingsretten og iverksetteransvaret i tillegg til at det får delegert myndighet fra kommunestyret til å fatte beslutninger på avgrensede områder. Det er i hvert fall slående at byrådsmedlemmene i Oslo, Bergen og Tromsø stort sett alle har høyere utdanning. Kompetanseargumentet er ikke bare knyttet til utdanning, men vel så mye til praktisk erfaring med parlamentariske prinsipper. Dette er særlig viktig i de første periodene med parlamentarisk styring, fordi det da skal etableres et styresett som få eller kanskje ingen i kommunen har førstehånds kjennskap til. Selv om alle som følger med i den nasjonale politikken vil kjenne til de overordnede prinsippene for hvordan et parlamentarisk system fungerer, så er det ikke gitt hvordan disse prinsippene skal tilpasses til kommunal politikk. Hvor mange medlemmer skal rådet ha? Hvordan skal saksgangen være i forhold til offentlighetsloven? Skal rådet velges, eller skal det pekes ut slik som nasjonale regjeringer? Osv. Politikerne må i den første perioden etter innføringen av parlamentarisme være organisatoriske designere. De må gjøre mange viktige valg som får betydning for hvordan det parlamentariske systemet vil fungere. En fordel som politikerne i Oslo hadde da de utformet den parlamentariske styreform, var nærheten og personellovergangene til Stortinget. Det er imidlertid ikke bare i den første fasen dette med kompetanse vil være påkrevet. Spillereglene i et parlamentarisk system avviker såpass mye fra de som gjelder med formannskapsprinsippet at det også senere vil være behov for kompetanse for å takle den på en prinsipiell riktig måte.

Det andre argumentet kan vi kalle for **politiseringsargumentet**. Det er vist både i Sverige og i Norge at det er større grad av politisk polarisering og parti-politisering i store kommuner enn i små (Ringkjøb 2002, Karlsson 2013). I mindre kommuner er det vanskeligere enn i store å rekruttere politiske kandidater til partiene (Karlsson 2007). Større kommuner har færre politikere pr. innbygger og disse må jobbe hardere enn politikerne i små kommuner. Kommunestyremedlemmer i store kommuner bruker for eksempel dobbelt så mye tid på politikk som i små (Karlsson 2007). Som vi var inne på i teorikapitlet, er det vist at veldig mange

norske kommuner styres av en uformell koalisjon av partier, mens de andre partiene utgjør opposisjonen. Et tilsvarende funn fra Sverige kaller Henry Bäck (2006) for "kvasi-parlamentarisme". Dette systemet fungerer altså i praksis, men reflekteres ikke i verken den svenske eller den norske kommuneloven. Samlet sett indikerer disse studiene at konsensusdemokratiet på lokalt plan blir stadig mindre dekkende. Det skjer en polarisering og en parti-politisering av kommunepolitikken, som gjør at parlamentarisme også som formelt styringsprinsipp i fremtiden vil få økt aktualitet. Karlsson hevder at de som har forsket på kommunestørrelsens betydning for lokalpolitikken har vært dominert av kommunitarianisme, og at liberale idealer burde kommet klarere fram i denne forskningen. Kanskje har Lijphards konsensusideal hatt samme dominante plass blant oss som har forsket på parlamentarismens effekter i kommunesektoren?

Den tredje grunnen til at parlamentarisme vil egne seg bedre i store enn i små kommuner, kan vi kalle **autonomiargumentet**. Store kommuner har stordriftsfordeler. I kommuner med store budsjetter og staber vil man normalt ha større frihetsgrader enn i små kommuner. Veksten i de store kommunene og fraflytting og stagnasjonsproblemer i de små kommunene vil forsterke denne tendensen. Hvis vi i tillegg tar med at kompetansen blant de administrativt ansatte er større i storkommuner enn i små, så blir situasjonen slik at de store kommunene har større autonomi enn de mindre kommunene. Dette er også en viktig forutsetning for parlamentarisk styring. Forutsetningen for opposisjonens muligheter for å stille mistillitsforslag, er autonomi. Hvis et kommuneråd skal kunne kreves å stå til ansvar, så må rådet ha hatt makt til å gjøre noe med situasjonen. Hvis det er sentrale politikere i regjeringen og på Stortinget som har utformet politikken som feller et kommuneråd, så "retter man baker for smed".

Et siste argument for at parlamentarisme først og fremst er en styreform som passer i store kommuner er **kostnadsargumentet**. Parlamentarisme innebærer at driften blir dyrere. Medlemmene i kommunerådet er selvsagt heltidspolitikere, siden de skal overta administrasjonssjefens posisjon og dennes instruksjonsrett over de ansatte. Erfaringene fra enkelte av byene og fylkeskommunene med parlamentarisk styring viser at dette skjer uten at det blir noen reduksjon i den administrative staben. Administrasjonssjefen fortsetter gjerne som administrativ leder med noen andre funksjoner. I byene med parlamentarisme var det også ansatt et betydelig antall politiske rådgivere. Disse bidro også til å øke utgiftene. Når posisjonens stilling styrkes med mange stillinger, vil politikerne tilhørende opposi-

sjonspartiene kreve mottiltak for å tilfredsstill kvavet om "kontor plass". Dette bidrar i neste runde til at disse tiltakene til frikjøp og ansettelse av politiske rådgivere til at utgiftene øker. I store kommuner vil per kapita-kostnadene til et kommuneråd bli langt mindre enn i en liten kommune. Høsten 2013 var det for eksempel 14 heltidspolitikere tilknyttet byrådet i Bergen. I Tromsø kommune var det 12. Når vi vet at innbyggertallet i Bergen er 270.000 og Tromsø er 70.000, så illustrerer dette hvor mye dyrere styringssystemet er pr. innbygger i Tromsø sammenlignet med Bergen. En måte å håndtere dette på, er å danne små råd og ikke ansette politiske rådgivere. Dette er risikabelt, spesielt i innkjørfasen av det parlamentariske systemet. Kvaliteten på saksforberedelsene og iverksettingen blir overvåket av politikerne i opposisjon, og kapasitet er en viktig forutsetning for kvalitet.

Spørsmålene vi da kan stille er: Hvor stor må en kommune være for at man kan anbefale parlamentarisk styring? Finnes det en nedre grense for hvor liten en kommune kan være for å innføre parlamentarisme? De politikerne vi intervjuet i byene med parlamentarisme la vekt på at kommuner som var mindre enn den man selv var representant i, ikke burde innføre parlamentarisme. I Oslo mente flere at minimumsstørrelsen gikk ved Oslo. I Bergen mente mange politikere at Tromsø lå helt på grensen, og i Tromsø mente mange at parlamentarisme ikke burde innføres i kommuner som var mindre enn Tromsø kommune.

Av tabell 7.8 så vi at det var et solid flertall på 65.6 prosent av bystyrerepresentantene i de tre byene med parlamentarisme som fortsatt ønske parlamentarisme. Dette betyr at parlamentarisme som styringsprinsipp i alle fall på kort sikt ser ut til å bli styreform i Oslo, Bergen og Tromsø. Det er også svært interessant at det også i Kristiansand, Trondheim og Bodø, samlet er et klart flertall av bystyremedlemmene som ønsker parlamentarisme i fremtiden. Vi vet at det også i Stavanger og Sandnes er prosesser i gang med tanke på innføring av parlamentarisme. Dette indikerer at parlamentarisme kommer til å bre seg som styringsprinsipp i de større byene.

Uansett størrelse på kommunen, så bør politikerne selv skal få bestemme hvilke styringsprinsipper som skal gjelde. Så lenge et flertall av politiske representanter i et bystyre eller et fylkesting ønsker å seg bestemt spilleregler i politikken, så bør de få det. Det er imidlertid ett forbeholdt som det må tas høyde for, nemlig at det ikke bare er prinsipielle forhold som ligger bak beslutningene om å innføre parla-

mentarisme. Partiene kan simpelthen velge parlamentarisme fordi de selv og partiet deres vil tjene stort på det i form av makt og kapasitet. Dette så vi illustrert da Akershus vurderte å innføre parlamentarisme før valget i 2011. Akershus Arbeiderparti gikk da inn for parlamentarisk styring, men da det ble klart at de ikke ville få fylkesrådslederen, ombestemte man seg.

Når det gjelder **fylkeskommunene**, så vil de ikke variere så sterkt i størrelse som kommunene. Størst er Akershus med 570.000 innbyggere, mens Finnmark er minst med 74.000 innbyggere (Tall fra 2010). Selv om vi også her kan skille mellom fylkeskommuner med vekst og med fraflytting, så vil forskjellene være relativt sett noe likere enn forskjellene i kommunene. Argumentene knyttet til kompetanse og kostnader vil for eksempel ikke gjelde i samme grad for fylkeskommunene som for kommunene. Argumentet knyttet til politisk drivstoff og autonomi er imidlertid vel så viktig i fylkeskommunene som i kommunene. Fylkespolitikken er preget av at det er få saker til behandling. Normalt møtes fylkestingene bare fem til sju ganger årlig. Det var også uvanlige koalisjoner i tre av fylkeskommunene med parlamentarisme høsten 2013. Der var nemlig Arbeiderpartiet og Høyre de største partnerne i koalisjonene som satt med flertallet. I den nasjonale politikken oppfattes Arbeiderpartiet og Høyre som hovedmotstandere. Flere sentrale fylkespolitikere forklarte det spesielle samarbeidet med at porteføljen i fylkespolitikken i liten grad bidro til å aktivisere skillelinjene mellom høyresiden og venstresiden i politikken. Dette kan indikere at overgang til parlamentarisme i fylkespolitikken ikke så sterkt dreier seg om politisk polarisering, men om politisk administrasjon av fylkeskommunene.

Det er i fylkeskommunene det har vært et visst gjennomslag for parlamentarisme. Fire av de 19 fylkeskommunene har innført fylkesrådsordningen, og hvis vi regner Oslo som fylkeskommunen, så har  $\frac{1}{4}$  av fylkeskommunene parlamentarisk styring. Erfaringene med fylkesparlamentarisme virker også å være positive. Som vi så i kapittel 9, så var det flere fylkestingsrepresentantene som ønsket fortsatt parlamentarisk styring enn å gå tilbake til en formannskapsmodell. I voteringene om videreføring av den parlamentariske styringsmodellen var det klare flertall for fortsatt parlamentarisk styring. Særlig gjelder dette Nordland fylkeskommune, der vel 80 prosent av representantene ønsket å videreføre fylkesrådsordningen.

### **Bør kommuneloven suppleres eller klargjøres?**

Når det gjelder spørsmålet om møte og dokumentoffentlighet, som vi har behandlet i kapittel 10, så er det noen sentrale forhold ser ut til å nå kreve en nærmere avklaring i lovs form for at den parlamentariske styringsformen i kommunesektoren skal kunne fungere godt. Dette gjelder særlig grunnbegrepet «folkevalgt organ» og hvordan det skal forstås i forhold til de lover som nytter begrepet. Koplingen til rådets funksjon som et samlende administrativt organ har stor parallell til rådmannen (administrasjonssjefen) sin funksjon etter kl. § 23. Dette har igjen betydning for dokumenter til og fra rådet og ikke bare til og fra den enkelte råd som har fått delegert avgjørelsesmyndighet.

Det neste spørsmålet er om man bør ta steget fullt ut og tilpasse kommunal parlamentarisme til de regler som gjelder for regjeringen sine egne møter og dokumenter. Her er det klar sedvane for at møteoffentlighet og dokumentoffentlighet er sterkt begrenset dog med regjeringssjefen sin egen kompetanse til å gi mer detaljerte regler for sin periode.

Det kan uansett eventuelle endringer i forhold til harmonisering av kommunal og nasjonal parlamentarisme være et behov for å gå nærmere inn på kommunelovens bestemmelser i § 40 nr. 5.

Vi vil også foreslå at det kreves kvalifisert flertall for å innføre parlamentarisk styring. Det å erstatte formannskapsmodellen med en parlamentarisk modell har store konsekvenser både for forholdet mellom politikk og administrasjon og for de politiske prosessene. Man bør derfor unngå at dette skjer på tross av at det er et stort mindretall imot. Med knapt flertall for eller imot parlamentarisme kan man dessuten risikerer hyppige skifter av styreformer, noe som i seg selv er uheldig.

Forslaget innebærer at kommunelovens § 18 nr. 1, som i dag gir adgang til å innføre parlamentarisme med vanlig flertall blir endret. Vi mener ordningen bør bli lik den prosedyren man hadde før endringsvedtaket av 16.04 1999 nr. 18 der man lempet på kravet om kvalifisert flertall på 2/3 av stemmene, for å innføre parlamentarisk styring i kommuner og fylkeskommuner som har formannskapsmodell eller fylkeutvalgmodell. En begrunnelse for dette standpunktet er at det øker betingelsene for et stabilt styresett. Et skifte av styringsprinsipp er såpass viktig at det bør kreves kvalifisert flertall før dette skjer. Med kvalifisert flertall bak seg vil også sjansene for vellykket iverksetting av en slik reform øke betraktelig. En annen

måte å unngå ustabilitet omkring styringsmodellen kan være at man forplikter seg til å la en parlamentarisk styringsmodell få virke i to perioder når den først er vedtatt. Fire år er nemlig kort til når det gjelder iverksetting av en såpass dyptgripende reform som parlamentarisme.

## LITTERATURLISTE

Andersen T., 2012 - Kommunerådets arbeidsbetingelser: Stat styring 4/2012

Baldersheim, H. 1987. "Frå statstenar til stifinnar. 1970-1987". In Naess, H., Hovland, E., Grønlie, T., Baldersheim, h. And Danielsen, R. (ed.) *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.

Baldersheim, H. 1989. "'Byregjering' i Oslo. Endringsforløp under et omstillingsforløp." in Fevolden, T and R. Sørensen (ed.) *Kommunal organisering*. Oslo: TANO forlag.

Baldersheim, H. 1992. 'Aldermen into Ministers; Oslo's Experiment with a City Cabinet', in *Local government studies*, 18, 18-30.

Baldersheim, H. 2005. 'From Aldermen to Ministers: The Oslo Model Revisited', in Berg, R. & Nirmala R., ed., *Transforming Local Political Leadership*. Basingstoke: Palgrave.

Baldersheim, H. & Strand, T., 1988. "Byregjering" i Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt. Oslo: NIBR Rapport 1988:19.

Baldersheim, H. & K. Stahlberg 1994. *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.

Baldersheim, H., S. Hovik, G.C. Tufte, and M. Øgård 1995. *Kommunal reorganisering*. Oslo: Kommuneforlaget.

Bergen kommune, honorarreglement:

<http://www3.bergen.kommune.no/basic30/details/editFile.asp?func=edit&edkid=26712&objid=17451>

Bernt J. F., Foredrag Januarmøtet 2013 Fylkesmannen i Troms, Tromsø 9. januar 2013 - Forholdet mellom folkevalgt ledelse og tilsatt administrasjon

Bernt J. F. og Rasmussen Ø. 2010. Frihagens forvaltningsrett: Fagbokforlaget

Bernt J.F. og Hove H. 2009. Offentleglova: Fagbokforlaget.



- Bernt J.F. og Overå O. 2011. *Kommuneloven med kommentarer*: Kommuneforlaget
- Bernt J. F. og Overå O. og Hove H. 2002. *Kommunalrett*, Universitetsforlaget
- Bernt og Hove 2009. *Offentligetsloven med kommentarer*.
- Bukve, O. og HP Saxi (2011) *Styringssystemet i Akershus fylkeskommune: en vurdering i forkant av mulig overgang til parlamentarisme*. Rapport. Sogndal: Høgskulen i Sogn- og fjordane.
- Bukve, O. og H.P. Saxi (2013) "Parliamentarism in Norwegian Regions: Majority Rule and Excluded Opposition", in *Local Government Studies*. DOI: [10.1080/03003930.2012.744968](https://doi.org/10.1080/03003930.2012.744968)
- Bäck, Henry 1998. "Nytt liv i frågan om kommuneparlamentarismen?" *Kommunal ekonomi och politik*, 2(1): 29-44.
- Bäck, Henry 2006. *Komparativ kommunal konstitusjonspolitik. En kunnskapsöversikt*, Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm.
- Draper, A. and A. Ramsay 2008. *The Good Society. An Introduction to Comparative Politics*. New York: Pearson Longman.
- Fimreite, A.L., J.E. Klausen, S. Kvalvåg, T.M. Myrvold and S. Opedal 2003. *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Bergen: Rokkansentret, Rapport 4.
- Fimreite, I. L. 2003. "Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenlige størrelser?" in *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 3,334-358.
- Gjerald, O. I. & Bukve, O. 2007. *Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Goldsmith, M. & Larsen, H. 2004. 'Local Political Leadership: Nordic Style'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 121-133.
- Hanssen, G. S., Klausen, J. E. og Winsvold, M. 2013. *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden*. Oslo: NIBR-rapport 2013:4.

- Hagen, T.P. 1991a. "Moderne" kommunalle styringsmodeller. Oslo: NIBR-rapport nr. 5.
- Hagen, T.P. 1991b. "Kommuneregjering eller formannskap?", I O. Bukveog T.Hagen, *Nye styringmodellar i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Hagen, T. P., Myrvold, T.M., Opedal, S., Stigen I.M. & Østtveiten, Ø.S. 1999. *Parlamentarisme eller formannskapsmodell. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: NIBRs Plusserie 3-99.
- Innst. O. nr. 95. Innstilling frå kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner.
- Innst. O. nr. 8 (1996-1997) endringslov til lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.v.
- Innst. 118 L (2010–2011). Innstilling til Stortinget frå kommunal- og forvaltningskomiteen
- Karsson, D. 2007. "Kommunestorlek och demokrati – en introduktion" i F. Johansson, D. Karlsson, B. Johansson & Y. N Bretzer. *Kommunestorlek och demokrati*, Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm.
- Karlsson, D. 2013. "A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government", *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(1):7-28.
- Kjellberg 1974: *Politiske konsekvenser av standardisering av offentlige ytelser*. Tidsskrift for samfunnsforskning nr 2/1974.
- Kleven, T. and S. Hovik 1994. *Til innvortes bruk...* Oslo: NIBR-rapport 1994:11.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press.
- Linder, W. 2010. *Swiss Democracy*. Basingstoke: Palgrave.

- Lotsberg, D. Ø. 1989. 'Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønstret før og etter innføring av byregjeringen'. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 5, 111-132.
- Lund, B.H. 1995. *Styringssystemet I Oslo kommune. Parlamentarisme og desentralisering*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Magnussen, A-M 2007. Er politikken rettsliggjort? En diskusjon av Makt- og demokratiutredningens påstand om at det skjer en rettsliggjøring av politikken: Lov og Rett 3/2007.
- March & Olsen 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Martinussen, P. E. (2002). In search of the government in local government: Coalition agreements and office payoffs in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), 139-171.
- Martinussen, P. E. (2004). Government performance and political accountability at subnational level: The electoral fate of local incumbents in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 27(3), 227-259.
- Mintzberg, H. 1989. *Mintzberg on Management*. New York/London: The Free Press.
- Myrvold, T.M. og H. Østtveiten 1999. Er parlamentarisk kommune veien å gå? Kommunal rapport nr. 30 1999:16f.
- Myrvold, T.M. 2004. *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Oslo: NIBR notat 103.
- Myrvold, T.M. and H. Østtveiten 1999. "All makt i denne sal?" *Evaluering av de politiske organene*. NIBR notat 113.
- Narud, H. M. 2008. *Bak lukkede dører? Eller i åpne rom? Demokratiske normer for politisk rekruttering*. Oslo: CIVITA AS.
- Nordby, T. 2000. *I politikens sentrum: Variasjoner i Stortingets makt 1814-2004*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordby, T. 2010. *Grunnlov og styreform. Norge 1814-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen:  
Hovedkomiteen for lokalforvaltningen

NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Opedal, S. and I. Stigen 1999. *“Hvem er mektigst I byen her?” Evaluering av forholdet mellom politikk og administrasjon*. Oslo: NIBR notat 104.

Ot.prp. nr. 91 (1984-85)

Ot. prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner

Ot.prp. nr. 58 (1995-96) Om endringer i lov om kommuner og fylkeskommuner m.v.

Peter Butenschøn, Bjørn Ølberg 2011. *Parlamentarisme i kommunene – er staten forberedt: Stat og Styling 4/2011*.

Prop. 152 L (2009–2010) Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet)

Rasch, B.E. 2004. *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ringkjøb, H-E. 2002. ”Partipolitiske skillelinjer i norsk lokalpolitikk”, i Bukve, O. og A. Offerdal (red.) *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Det norske samlaget.

Ringkjøb, H-E. 2004 *Partia i lokalpolitikken*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.

Rokkan, S. 1987. “Numerisk demokrati og korporativ pluralisme: To beslutningskanaler I norsk geografi”. I Rokkan, S. *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rose, L. & Ståhlberg, K. 2006. ‘The Nordic Countries: still the “promised land?”’, in Denters, B. & Rose, L., ed., *Comparing local governance. Trends and developments*. New York: Palgrave.

Rundskriv H-20/94, normalreglement til Kl. § 40 nr. 5.

Rundskriv H-08/09 av 29.06.2009 Ikraftsetting av endringer i kommuneloven og svalbardloven.

Røiseland, A. 2003. 'Parti-vitalisering eller politikerstyring? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme'. *Kommunal ekonomi och politikk* 4, 7-25.

Røiseland, A. and I. Stigen 2003. *Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland. Samspillet politikk-administrasjon*. NIBR rapport 15.

Saxi, H.P. 2002. *Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune – mål og effekter*. Bodø: Høgskolen i Bodø. Rapport 18.

Saxi, H.P. 2003. *Fylkesparlamentarisme i Nordland – suksess til etterfølgelse?* Plan 3-4 p 62-66.

Saxi, H.P. 2006. 'Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?' *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3, 265-277.

Saxi, H.P. 2007a. *Fra konsensus til majoritetsstyre? Fylkesparlamentarisme i komparativt perspektiv*. University of Tromsø: PhD Dissertation.

Saxi, H.P. 2007b. 'Den redigerte fylkeskommunen. Avisenes konstruksjon av fylkeskommunen med formannskap og parlamentarisme'. *Norsk medietidsskrift*, 4, 334-355.

Saxi, H. P. 2009. 'Parlamentarisme i norske fylkeskommuner – bedre styring og demokrati?' *Kommunal Ekonomi och Politikk*, 4, 7-34.

Saxi, H.P. and R. Lødemel 2004. *Lokalavisenes konstruksjon av Nordland fylkeskommune med og uten parlamentarisme*. Bodø: Høgskolen i Bodø rapport 9

Saxi, H. P. & Stigen I. M. 2006. *Jakten på den gode styringsmodell. Evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune*. Oslo: NIBR-rapport 19.

Sejersted F. 2003. "Striden om stortingsregjereri". Kronikk I Aftenposten 26.05.

Selznick 1957: *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row.

Selznick 1949: *TVA and the grass roots : a study in the sociology of formal organization*. Berkeley: University of California Publications in Culture and Society.

Sivilombudsmannen, sak 2011/3432, 7. september 2012 - Offentlighet i byrådet i Bergen under kommunal parlamentarisme.

Sivilombudsmannen, sak 2011/3431 Oslo kommune 7. september 2012 Offentlighet i byrådet i Oslo under kommunal parlamentarisme.

Sletterød, N.A., R. Lyså and J. Aasetre 2006. *Makt og klokskap forent i kyndig praksis? Evaluering av parlamentarismen som styringsform i Nord-Trøndelag fylkeskommune*. Trøndelag Forskning og Utvikling. Rapport 2.

Statsministeren sitt kontor, Retningslinjer Om r-konferanser Forberedelse av saker til regjeringskonferanse, august 2013:

[http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/Retningslinjer/Om\\_rkonferanse\\_r-PDF-TS.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/Retningslinjer/Om_rkonferanse_r-PDF-TS.pdf)

Stavang P., 2002. *Parlamentarisme og folkestyre: utvalde statsrettslege emne*. Fagbokforlaget

Stoker, G. 2006. *Why politics matters. Making democracy work*. New York: Palgrave.

Stigen, I. M., T. Hansen, M. Inset og T. M. Myrvold (2008) *Insetting eller utpeking? Evaluering av forsøk med nye regler for byrådsdannelser i Oslo kommune*. Oslo: NIBR-rapport 10.

Strøm, K. 1999 'Voter Sovereignty and Parliamentary Democracy', in Narud, H.N. and T. Aalberg (ed.) *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ølberg B. 2013. Kommunens øverste organ: Stat styring 2/2013.

Ølberg B. 2012. Politikk og fag, i takt eller utakt?: Stat og styring 2/2012.

Ølberg B. 2012 Saksutreders rolle i kommunesektoren: Stat og styring 4/2012.

Østerud, Ø., F. Engelstad and P. Selle 2003. *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Willoch, K. 2003. "Stortingets skadeverk mot parlamentarismen". Kronikk i Aftenposten 19.05.



UNIVERSITETET I  
NORDLAND

ISSN: 1892-476X  
ISBN: 978-82-7314-658-8

Trykk: Trykkeriet UiN

[www.uin.no](http://www.uin.no)