

**Fra konsensus til majoritetsstyre?
Fylkesparlamentarisme i Nordland
i komparativt perspektiv**

**av
Hans Petter Saxi**

**Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum
Institutt for statsvitenskap,
Universitetet i Tromsø
Desember 2007**

Innhold

<i>Forord</i>	1
<i>Innledning</i>	4
Formannskapsprinsippet vs. det parlamentariske prinsipp	5
Parlamentarisk styring og parlamentarisk demokrati	7
Dissens, konsensus og demokrati	10
Gruppepolarisering og politisk styringssystem	12
Avstemningsprinsipper og konsensus	13
Norsk parlamentarisme og parlamentarisme i kommunesektoren	15
Vitenskapsteoretisk kommentar	21
Kommentarer til datainnsamlingen	24
Metodeproblemer	25
Hovedfunn i artiklene	27
Litteratur	30
<i>Reorganisering av politisk styringsstruktur - retorikk eller argumentasjon?</i>	37
Innledning	37
Enighet basert på retorikk	39
Enighet basert på argumenter	41
Fra hovedutvalgsmo­dell til generalistmodell	43
Brukes retoriske knep?	44
Ble retorikerne vinnere i reformprosessen?	48
Dekopling mellom reformideer og effekter?	50
Retorikk som en-faktor-forklaring	53
Har politikerne fått påvirke reformprosessen?	54
Hadde deltakerne identiske begrunnelser for å engasjere seg i reformprosessen?	57
Vedlikeholdes enigheten om generalistmodellen?	60

Avslutning _____	61
Litteratur _____	62
<i>Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?</i> _____	69
Innledning _____	70
Fra formannskap og fylkesutvalg til by- og fylkesråd _____	72
Med Lijphart på indikatorjakt _____	75
Blir skillet mellom posisjon og opposisjon klarere med parlamentarisme?	77
Blir den utøvende makten konsentrert i ett parti, eller deles makt på flere partier etter innføring av parlamentarisme? _____	79
Er rådene dominerende i forhold til de folkevalgte forsamlingene, eller preges forholdet av balanse? _____	82
Avslutning: Parlamentarisme teller, men valgordning og politikk avgjør	85
Note _____	87
Litteratur _____	88
<i>Majoritetsstyre og opposisjonell avmakt med fylkesparlamentarisme</i> ____	91
Innledning _____	92
I den politiske ødemark? _____	95
Å måle avmakt og majoritetsstyre _____	96
Fra konsensus til majoritetsstyre? _____	99
Storkoalisjoner mest konsensuspreget? _____	102
Opposisjonell avmakt? _____	104
Funksjonstømming og lav autonomi _____	108
Økt valgdeltakelse og støtte til parlamentarisme? _____	110
Konklusjon _____	112
Litteratur _____	115

<i>Den redigerte fylkeskommunen. Avisenes konstruksjon av fylkeskommunen med formannskap og parlamentarisme</i> _____	123
Innledning _____	123
Tidligere forskning _____	125
Formannskap, parlamentarisme og media _____	126
Datainnsamling og feilkilder _____	128
Neglisjeres fylkeskommunen av lokalavisene? _____	129
Mindre neglisjering av fylkeskommunen med parlamentarisme? _____	130
Neglisjeres fylkeskommunen som politisk arena? _____	132
Mer fylkespolitikk i avisene med parlamentarisme? _____	133
Skriver lokalavisene negativt om fylkeskommunen? _____	135
Flere negative oppslag med parlamentarisme? _____	137
Konklusjon _____	139
Noter _____	141
Referanser _____	142

Forord

Jeg vokste opp i en småby på finnmarkskysten, der den kalde krigen var på sitt aller kaldeste. På den ene siden sto kommunistene, som gjorde seg gjeldende i bystyret og i fagforeningene. På den andre siden sto "kaninene", ansatte ved Lorang C stasjonen i byen, og Arbeiderpartiet. Somrene tilbrakte jeg som sommervikar i den lokale Arbeiderpartiavisa. Det politiske ordsiftet var skarpt, både i bystyret, i avisspaltene og på gata. Mine oppfatninger om politikk ble ikke mindre konfliktpreget da jeg begynte på Universitetet i Tromsø høsten 1973. "Det røde universitet" gjorde seg fullt ut fortjent til navnet. Debattene i studentersamfunnet var ikke mindre antagonistiske enn i min hjemby, snarere tvert om. På institutt for samfunnsvitenskap var det faglige kamper mellom venstrepopulister, marxister, tilhengere av kritisk teori og tradisjonelle fagfolk. Helt frem til slutten av 70-tallet opplevde jeg politikk og fag som en verdi- og interessekamp med skarpe fronter.

Først da jeg begynte å arbeide som spesialkonsulent i Nordland fylkeskommune i 1988 fikk jeg oppleve politikk som konsensuspreget. Jeg arbeidet som veileder i kommuneplanlegging og organisasjonsutvikling i kommunene i Nordland, og deltok i mange kommunestyremøter. For meg var det overraskende å oppleve hvor enige lokalpolitikere ofte var. Det var også merkelig for meg at kommunepolitikere aksepterte organisasjonskonsulentenes diagnose av kommunens problemer, nemlig at politikere var uenige med hverandre. Dette var i virksomhetsplanleggingens glansdager, og konsulentene hevdet at enighet om felles mål var en forutsetning for utvikling av kommunen. Jeg protesterte og pekte på det opplagte faktum at politikere var valgt inn på ulike partiprogrammer og skulle fremme ulike idealer og saker. Hvis kommunestyret ble enige om hovedmål og delmål, var det ikke da en fare for demokratiet? Mine motargumenter mot konsulentene falt ofte på stengrunn. Mange politikere mente faktisk at man burde kunne bli enige om målsettinger og strategier i kommunalpolitikken. De hadde et mye mer harmonipreget syn på politikk enn meg. Jeg var kommet i kontakt med den norske konsensuspolitikken.

I fylkeskommunen ble jeg bedt om å være med i en administrativ gruppe som skulle utarbeide saksfremlegg for politikere, som ønsket å utvikle en ny politisk styringsstruktur. Politikere ønsket at vi blant annet skulle utrede konsekvensene av en parlamentarisk styringsmodell i fylkeskommunen.

Dette gjorde vi, men parlamentarismen fikk et såpass knapt flertall i fylkestinget at man bestemte seg for å gå for en mindre radikal endring, komitémodellen.

Interessen for politiske og administrative styringsmodeller holdt jeg ved like også etter at jeg vendte tilbake til Høgskolen i 1992. Jeg har evaluert flere politiske og administrative reformer i kommunene i Nordland og i Nordland fylkeskommune. Da fylkesparlamentarismen i Nordland skulle evalueres, ble jeg spurt om å gjøre jobben. Dermed var jeg i gang med et arbeid som etter hvert munnet ut i de artiklene som denne avhandlingen bygger på.

Det har altså blitt min skjebne og mitt privilegium å få arbeide med effektene av parlamentarisk styring. Dette er et av de mest sentrale emnene i statsvitenskapelig forskning, og temaet har brakt meg inn i den nasjonale forskningen om parlamentarisme og over i den internasjonale litteraturen. Siden parlamentarisme er verdens mest utbredte politiske styringssystem, har også litteraturen vært omfattende.

Siden det er Nordland fylkeskommune som fikk meg i gang med forskning på parlamentarisme, må jeg takke for oppdraget og for godt samarbeid over mange år med Paul Bakke og Astrid Kobberstad. Jeg vil også takke Inger Marie Stigen (NIBR), Asbjørn Røiseland (Høgskolen i Bodø) og Rune Lødemel for godt samarbeid på evalueringsprosjektet. Høsten 2006 ønsket Hedmark fylkeskommune å evaluere den parlamentariske styringsmodellen, og Inger Marie Stigen og jeg fikk oppdraget. Takk til Hedmark fylkeskommune for finansiering og for alle de politikere og administrative ledere som tok seg tid til intervjuer. Samarbeidet med Inger Marie Stigen var også på dette prosjektet det aller beste. Jeg må også takke Ole Inge Gjerald og Oddbjørn Bukve for at jeg fikk tilgang på datamaterialet etter at de var ferdige med rapporten om parlamentarismens effekter i Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms. Oddbjørn Bukve har også vært biveileder i forbindelse med avhandlingen, og har i den forbindelse bidratt med mange nyttige forslag og kommentarer. Hovedveileder for avhandlingen har vært Knut Harald Mikalsen ved Universitetet i Tromsø. Han skal ha stor takk for nyttige kommentarer og mange verbale klapp på skulderen underveis.

Høgskolen i Bodø har vært en raus og trivelig arbeidsplass, og har bidratt til at jeg i perioder har fått tid til å skrive. Mange av mine kolleger har på ulike måter gjort det mulig å ferdigstille denne avhandlingen, ikke minst på

seminaret i institusjonell teori og governance som vi har hatt gående over mange år. Alle disse er jeg takk skyldig, men jeg skal her spesielt takke de av mine kolleger som direkte har kommentert utkastene til de fire artiklene som avhandlingen bygger på; Ole Johan Andersen, Arne Brinchmann, Per Arnt Pettersen, Asbjørn Røiseland og Håkan Sandersen.

Tre av de fire artiklene i denne avhandlingen er publisert tidligere. Jeg skylder redaktørene en stor takk for positiv mottakelse og konstruktive kommentarer. Dette gjelder Erik Oddvar Eriksen som inviterte meg med til artikkelsamlingen *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Det gjelder videre Torbjørn Knutsen, redaktør i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* og Sara Brinch i *Norsk medietidsskrift*. I forbindelse med utgivelsene i tidsskriftene vil jeg også takke for den konstruktive kritikken jeg fikk av de anonyme konsulentene.

Den som imidlertid skal ha mest takk er min kone Bente Lunde, som ikke bare har vist tålmodighet med en arbeidsnarkoman, men som aktivt har heiet meg fram i prosessen. Hun er for øvrig selv i gang med et PhD-løp, som hun forhåpentligvis fullfører om et par års tid.

Mange har hatt innflytelse, men både i forskning og i parlamentarisk styring gjelder prinsippet om at det objektive ansvaret for feil og mangler faller på forskeren og statsråden.

Bodø, desember 2007
Hans Petter Saxi

Innledning

Tema for denne avhandlingen er innføring av parlamentarisme i norske kommuner og fylkeskommuner, og konsekvensene av dette for beslutningsprosesser, politiske skillelinjer, maktforhold og den offentlige debatt. Formannskapsprinsippet var enerådende som grunnlag for politisk organisering i kommunene fra formannskapslovene ble vedtatt i 1837 og frem til 1986, da Oslo innførte parlamentarisme med grunnlag i en særlov. Da den moderne fylkeskommunen ble etablert i 1976, var det også formannskap som ble valgt som politisk styringsprinsipp. Parlamentarisme har ikke utløst noen stor reformbølge. Av kommunene har bare Bergen, utenom Oslo, innført parlamentarisk styring i 2000. I fylkeskommunene kan vi kanskje snakke om en minibølge etter at Nordland innførte parlamentarisme i 1999 og Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms fulgte etter i 2003. I skrivende stund har altså to storbyer og fire fylkeskommuner parlamentarisk styring. Avhandlingen vil ta for seg trekk ved reformprosessene og effektene av parlamentarisme i begge byene og i de fire fylkene. Det er imidlertid fylkesparlamentarismen i Nordland som er det empiriske gjennomgangstema i de fire artiklene som avhandlingen består av. De parlamentariske styringsmodellene i Oslo, Bergen, Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms blir brukt som sammenligningsgrunnlag, noe som gjør dette til en komparativ studie. Avhandlingen inneholder også en sammenlignende studie av hvordan innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune påvirket lokalavisenes dekning av fylkeskommunen med formannskapsbasert styring og med parlamentarisme. Dessuten vil trekk ved reformprosessen, som førte fram til parlamentarismen i Nordland, bli analysert.

En ambisjon med avhandlingen er å belyse hvordan innføring av nye styreformer påvirker betingelsene for etablering og vedlikehold av konsensus i lokal- og regionalpolitikken. Hvordan makter politikere å bli enige om å innføre radikale endringer i styringsstruktur, når de er valgt som representanter for ulike samfunnsinteresser og også har grunnleggende forskjellige verdistandpunkter? Skyldes enigheten retorikk, eller at politikerne har maktet å komme fram til enighet basert på genuin argumentasjon? En annen ambisjon med avhandlingen er å undersøke om endringer i formell struktur får konsekvenser for politikkutforming, maktfordeling og offentlig debatt. Hvordan virker overgang fra formannskapssystem til parlamentarisme inn på skillelinjene mellom

partiene i bystyrene og fylkesting? Har de råd som dannes med parlamentarisk styring i kommunesektoren majoritetspreg eller konsensuspreg? Hvordan påvirker parlamentarismen forholdet mellom rådet og de folkevalgte? Hvordan opplever opposisjonspolitikere i fylkestingene effektene av fylkesparlamentarismen? En tredje ambisjon er å belyse om overgang til parlamentarisk styring har hatt eksterne effekter i forhold til den offentlige debatten. Blir fylkeskommunen og fylkespolitikken mer synlig i offentligheten etter at man innførte parlamentarisk styring? Får fylkeskommunen og fylkespolitikken mer omtale i lokalavisene med parlamentarisme enn med formannskapsbasert styring? Dette er noen av de sentrale spørsmålene i avhandlingen.

Artiklene i avhandlingen er bygget på primærdata som er samlet inn av doktorgradstudenten selv i samarbeid med forskerkolleger. Den viktigste empirien ble innhentet i forbindelse med evalueringsoppdrag for fylkeskommunene i Nordland og i Hedmark. Jeg har skrevet flere rapporter, artikler og paper i forbindelse med disse evalueringsstudiene utenom de fire artiklene som her blir presentert (Saxi 2002a, Saxi 2002b, Saxi 2003a, Saxi 2003b, Saxi 2005, Saxi og Lødemel 2004, Saxi og Stigen 2006). I evalueringsrapportene har jeg hatt anledning til å brodere ut teoretiske poenger og å presentere et stort spekter av empiriske funn om parlamentarismens effekter på politikktutforming. De fire artiklene i avhandlingen er imidlertid ikke bare utdrag av evalueringsstudiene. Jeg har hatt ambisjoner om å studere den parlamentariske styringsmodellen med utgangspunkt i den internasjonale litteraturen om konsensusstyre og majoritetsstyre. Dessuten har jeg forsøkt å trekke på det som har vært tilgjengelig av empiri om parlamentarisk styring i kommuner og fylkeskommuner i Norge for å analysere fylkesparlamentarismen i Nordland i komparativt lys. Artiklenes knappe form har imidlertid gjort at mye har blitt utelatt. Derfor skal jeg i det følgende presentere noen teoretiske forutsetninger for artiklene og forsøke å tydeliggjøre sammenhengen mellom dem. Jeg skal gjøre noen vitenskapsteoretiske og metodiske betraktninger og til slutt skal jeg presentere sammendrag av artiklene der jeg tydeliggjør hva som er mine originale bidrag.

Formannskapsprinsippet vs. det parlamentariske prinsipp

Verken formannskapsprinsippet eller det parlamentariske prinsipp er nymotens påfunn. Formannskapsprinsippet ble formalisert i Norge alt i 1837, altså for 170 år siden i skrivende stund, men dette styringsprinsippet

har langt dypere røtter i norsk lokalstyre (Næss 1987). Det parlamentariske prinsipp er i norsk sammenheng yngre. Vi regner 1884 som parlamentarismens gjennomslagsår i Norge, men det tok enda mange tiår før parlamentarismen var institusjonalisert (Stavang 1998, Nordby 2006). Det er altså to meget velprøvde styringsprinsipper det her er snakk om, og begge er fullt ut forenlige med et liberalt demokrati. Det er imidlertid tre viktige formelle forskjeller på formannskapsprinsippet og det parlamentariske prinsippet:

1. Med formannskapsbasert styring velges det utøvende organet med proporsjonale valg og det utøvende organet vil dermed ha den samme relative partisammensetningen som i kommunestyre og fylkesting. Med parlamentarisme velges det utøvende organet med majoritetsvalg, og partisammensetningen i det utøvende organet vil enten representere et flertall av partiene i det utøvende organet med flertallsstyre, eller interessene til et mindretall av partiene med mindretallsstyre. Uansett om man har mindretalls- eller flertallsparlamentarisme vil bredden i representasjonen i det utøvende organet være mindre enn med formannskapsbasert styring, der alle partier (med unntak av de aller minste) er representert. Utvidede koalisjoner i et parlamentarisk system, der alle eller nesten alle partier er representert, vil nærme seg formannskapsprinsippet. Det er derfor ikke vannrette skott mellom disse styringsprinsippene på dette punktet.

2. Med formannskapsbasert styring sitter det utøvende organet trygt i fire år, mens et kommune- eller fylkesråd ikke kan bli sittende hvis et flertall av de folkevalgte uttrykker mistillit til rådet. Opposisjonens mulighet for å fremme forslag om mistillit til det utøvende organet er et viktig maktmiddel med parlamentarisme. Der styringen er basert på formannskapsprinsippet, mangler opposisjonen dette maktmiddelet. Muligheten for mistillit mot de som sitter med den utøvende makten er et definatorisk kjennetegn ved parlamentarisme (Sejersted 1998). Det utøvende organet kan på sin side stille kabinettsspørsmål til de folkevalgte ved å true med å gå av hvis det ikke får flertall for en sak. Det er ikke enighet blant de rettslærde om en regjering har plikt til å fratruke hvis den lider nederlag etter kabinettsspørsmål (Rasch 2004:90f). Med formannskapsbasert styring foreligger verken opposisjonens mulighet for å fremme mistillitsforslag, eller rådets mulighet for å stille kabinettsspørsmål.

3. Med formannskapsbasert styring ledes administrasjonen av en ansatt administrasjonssjef, som har innstillingsrett og iverksetteransvar. Med

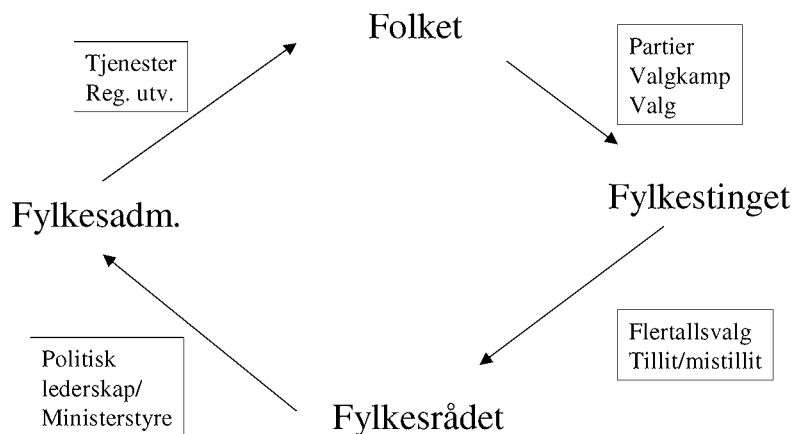
parlamentarisk styring blir dette ansvaret overtatt av et valgt råd bestående av politikere, som overtar den strategiske styringen av administrasjonen. Dette bidrar sterkt til å øke posisjonens makt, fordi den kan dominere alle fasene i de politiske beslutningsprosessene fra initiativ til iverksetting. Rådet vil også øke sin kapasitet fordi de har et administrativt apparat til disposisjon og fordi de kan arbeide på heltid med politikk. I praksis har politikernes overtakelse av administrasjonssjefens ansvar hatt stor betydning. Posisjonen har fått mer konsentrert makt i forhold til opposisjonen. Man kan imidlertid også hevde at politikken har blitt mer demokratisk med parlamentarisk styring i og med at administrasjonen nå helt klart blir ledet av politikere med grunnlag i demokratiske valg. Mulighetene for "rådmannsvælde" blir betydelig svekket med parlamentarisme, i og med at politikerne kommer i førersetet i forhold til administrasjonen. Med formannskapsprinsipp vil forholdet mellom politikk og administrasjon kunne beskrives som separasjon, der politikk og administrasjon lever i to sfærer, og administrasjonen er underordnet politikken (Røiseland og Stigen 2003:21). Dessuten forventes administrasjonen å være nøytral i forhold til politiske partier og preferanser. Med parlamentarisme kan forholdet mellom administrasjon og politikk karakteriseres ved responsivitet. Administrasjonen spiller fortsatt en underordnet rolle, men nå vil politiske normer og verdier prege den sentrale delen av administrasjonen.

Parlamentarisk styring og parlamentarisk demokrati

Kåre Strøm (1999) skiller mellom "parlamentarisk styring" og "parlamentarisk demokrati". Anvendt på parlamentarisme i kommunesektoren vil vektlegging på styring innebære at man vektlegger relasjonene mellom rådet, de folkevalgte og administrasjonen, altså intern fordeling av makt og ansvar. Parlamentarisme skiller seg imidlertid også fra formannskapsprinsippet på en annen måte, nemlig i forhold til velgerne. Et "parlamentarisk demokrati" er nemlig forskjellig fra et formannskapsbasert demokrati også i sine eksterne relasjoner. Med formannskapsprinsipp vil velgernes preferanser bli forholdsvis godt representert i det utøvende organet siden dette velges med proporsjonale valg i to omganger. Først velges et kommunestyre eller et fylkesting som avspeiler styrkeforholdet mellom partiene ut fra velgernes oppslutning. Dernest settes formannskapet eller fylkesutvalget sammen ut fra den relative styrken til partiene i de folkevalgte forsamlingene. Siden alle partier er representert i det utøvende organet, vil politikuttforming bli preget av forhandlinger og kompromiss,

og den politiske kulturen vil bli konsensuspreget. For velgerne vil dette bidra til å gjøre de politiske alternativene uklare, fordi partiene sjelden får gjennomslag for sine synspunkter helt ut. Valget blir dermed ikke primært en prosess der velgerne evaluerer makthaverne, som må stå ansvarlig for den politikk som har vært ført. Parlamentarisk demokrati derimot, innebærer at valget er en kontrollmekanisme, der de styrende direkte må stå til ansvar for de styrte. Med topartisystem blir velgerne i stand til å velge regjering direkte, siden det parti som får flertall automatisk danner regjering (Narud 2002:249). Også i et flerpartisystem vil velgerne kunne avgjøre regjeringsspørsmålet, slik arbeiderpartiepoken fra 1945 – 1961 er et eksempel på i Norge. Regelen i Norge etter at man innførte proporsjonale valgformer i begynnelsen av 1900-tallet, er imidlertid at det ikke er noe enkeltparti som får flertall alene på Stortinget. Dermed blir det de politiske lederne som etter valget forhandler fram hvilken regjering som skal dannes. I praksis innebær dette at det etableres en form for ”forhandlingsparlamentarisme... Meningsrepresentasjon – ikke utkreving av ansvar – står i fremste rekke” (Narud 2002:249).

Man kan også kalle forskjellen på parlamentarisk styring og demokrati for ”den lille og den store parlamentariske styringskjeden”. Den lille handler om prinsippene for hvordan forholdene mellom rådet, de folkevalgte og administrasjonen skal organiseres. Den store parlamentariske styringskjeden inkluderer i tillegg folket eller velgerne, noe som kan illustreres i følgende figur (Fra Røiseland 2002).



Figur 1: En fylkeskommunal, parlamentarisk styringskjede

I denne avhandlingen har jeg forsøkt å kombinere den lille og den store parlamentariske styringskjeden. Hvis vi bare tar utgangspunkt i den lille styringskjeden, skulle vi forvente at innføring av parlamentarisme i kommunesektoren ville gi et klart majoritetsstyre. Majoritetsvalg til det utøvende organet ville for det første erstatte det proporsjonale valget med formannskapsprinsipp. For det andre ville et politisk valgt råd overta administrasjonssjefens innstillingsrett og iverksetteransvar, noe som ville gi rådet en sterk maktstilling. Opposisjonen vil ha muligheter for å benytte mistillitsvotumet mot rådet, men dette er vanligvis et virkemiddel som har liten effekt hvis rådet støttes av et flertall. Det er skillet mellom flertallsparlamentarisme og mindretallsparlamentarisme som først og fremst avgjør om styreformen blir preget av majoritetsdominans eller konsensus. Dermed blir det viktig å få med seg det store parlamentariske kretsløpet for å forstå politikktutformingen med parlamentarisk styring. Blant annet vil valgordningen påvirke partisystemet og betingelsene for å få dannet flertallsregjeringer. Med proporsjonal valgordning, som vi har hatt i Norge fra 1921 er det hensynet til proporsjonalitet som har vært vektlagt (Nordby 2000:276). Valgordningen har også frambrakt et flerpartisystem. Arbeiderpartiepoen i Norge etter 2. verdenskrig, med flertallsregjeringer utgått fra ett parti, representerer et unntak fra regelen. Norsk parlamentarisme har i hovedsak vært dominert av mindretallsregjeringer

(Rasch 2004). Dette er i dag også regelen i parlamentariske regimer generelt (Strøm 1999). Westminstermodellen, med flertallsvalg i enmannskretser, topartisystem og flertallsregjeringer utgjør i dag et unntak også internasjonalt. Regelen er at parlamentariske regimer preges av mindretallsregjeringer (Strøm 1999). På tross av dette er det forventninger om at innføring av parlamentarisme i kommunesektoren vil bidra til å fremme et majoritetsstyre. Med proporsjonale valg og flerpartisystem er det imidlertid sjelden at et enkeltparti oppnår flertall alene, og regjeringsdannelsen avgjøres etter forhandlinger mellom partiene etter valget. Ofte velger man å danne mindretallsregjeringer.

Dissens, konsensus og demokrati

Utgangspunktet for at politikk overhodet er nødvendig er uenighet. Alle samfunn består av grupper med ulike interesser, og verdier og ulike oppfatninger av hvordan grunnleggende kollektive samfunnsproblemer skal håndteres. Uten konflikter hadde vi ikke hatt behov for politikk og politikere (Offerdal 1992:93). Et viktig kjennetegn ved et demokratisk samfunn er at uenighet fritt kan artikuleres. Det er åpen dissens om en rekke sentrale verdispørsmål og interessegrupper arbeider fritt for å påvirke den politiske saksbehandlingen. De politiske partiene tilbyr ulike knipper av verdistandpunkter og forslag til løsninger på aktuelle problemer og de folkevalgte forsamlingene vil dermed også preges av dissens. Demokratier fremstår som disharmoniske. Det er bare i totalitære samfunnspropaganda at man skilter med å være harmonisk. I slike samfunn trenger man ikke flere enn ett parti, en leder og ett livssyn. Paradoksalt nok er altså demokratiet kjennetegnet ved disharmoni, mens det totalitære samfunn insisterer på å være harmonisk. Livet i samfunn bygget på slike falske harmonier er besværlig, og over tid blir det også umulig å finne løsninger på samfunnets problemer, fordi man ikke erkjenner at problemer eksisterer og ulike veivalg finnes. Offentlig debatt er en forutsetning for å få gjort noe med de problemer som eksisterer og for å utvikle nye løsninger.

Et velfungerende demokrati er imidlertid ikke bare karakterisert ved disharmoni; man trenger også prosedyrer for å omforme debatt til handling og dissens til konsensus. Til dette bruker vi to mekanismer som vi finner igjen i de aller fleste politiske institusjoner: *politisk debatt* og *avstemninger*.

Demokrati är inte bara, eller ens huvudsakligen, en fråga om at räkna röster och mekanisk aggregera preferanser. Den demokratiska

prosessen er også en *diskursiv* praksis. Dess institusjoner, dvs. den parlamentariske forsamlingen og den åpne debatten, tvinger deltagerne å gi argumenter for og offentlig forsvare sine standpunkter (Rothstein 1994:139).

Giandomenico Majone har definert demokrati som "a system of government by discussion" (Majone 1989:1). Det foregår diskusjoner på alle nivåer i et demokrati. Politiske diskusjoner kan imidlertid være så mangt. På den ene siden kan de preges av retorikk og manipulering, knyttet til politikken som interesse- og partihevding. Politisk kommunikasjon tolkes da som strategisk handling (Edelman 1967/1985). Her er det om å gjøre å fremstå som vinner i debatten overfor et publikum og den gode debattanten er dyktig til å finne fram retoriske teknikker som skaper aksept. Politisk debatt kan imidlertid også være et virkemiddel for å løse kollektive problemer og å koordinere handling. Her kan den diskursive praksis være preget av saklig argumentasjon og vilje til å lytte til de andres resonnementer. Jürgen Habermas bruker begrepet kommunikativ handling om denne type debatt, der det er om å gjøre å finne fram til en felles situasjonsdefinisjon som grunnlag for handling (Habermas 1984:285). I praktisk politisk debatt vil både retorikk og diskurs være involvert, og det finnes mange mellomvarianter mellom enighet basert på språklig manipulering og diskurs.

Det er nær sammenheng mellom den politiske diskursen og den formelle politiske styringsstrukturen. Det Britiske parlamentet blir for eksempel karakterisert som et "talking parliament", mens de skandinaviske parlamentene karakteriseres som "working parliaments" (Arter 1999:201). En viktig årsak til denne forskjellen er at majoritetsstyringen i Storbritannia er så sterk at det som sies i parlamentet betyr lite for den praktiske politikutføringen. Det er regjeringen som styrer politikken. Opposisjonen kan ikke påvirke politikken gjennom ordskiftet i parlamentet, men de kan bruke sin talerstol der til å bli synlige for mediene og dermed for velgerne. I skandinavisk politikk er regjeringene ofte i mindretall. Parlamentet blir dermed en arena for påvirkning av representantene i andre partier, med sikte på å oppnå tilslutning til konkrete saker. Hvis derimot regjeringen har flertall, vil debattene i parlamentet få mer karakter av symbolikk.

Med formannskapsbasert styring vil også de politiske forsamlingene i norske kommuner og fylker være arbeidende, siden sammensetningen er proporsjonal. Dette vil i alle fall være tilfelle der ett parti ikke har flertall alene. Både i kommunestyre, fylkesting, formannskap og fylkesutvalg må

representantene argumentere i forhold til politiske motstandere fra andre partier hvis de skal få flertall for sine synspunkter. Dette vil gjøre debattene brede, åpne og pragmatiske. Med innføring av parlamentarisme vil imidlertid forhandlingene blant de folkevalgte skifte karakter. Det utøvende organet er nå valgt inn med majoritetsvalg, og representerer nå bare en del av kommunestyret eller fylkestinget. Dessuten er kommune- og fylkesrådene lukkede forsamlinger, mens møtene i formannskap og fylkesutvalg er åpne. Debatten i det utøvende organet vil da normalt bli enklere fordi man for det første har færre partier og synspunkter å ta hensyn til. For det andre er det enklere å finne fram til praktiske kompromisser i en lukket forsamling, der det ikke er så om å gjøre å vinne debatten, siden det ikke sitter journalister og andre tilhørere på tilhørerplass. Internt i kommune- og fylkesrådet kan man forvente en mer diskursiv og mindre retorisk debatt, men spørsmålet er om dette også vil prege politikktutformingene som helhet.

Gruppepolarisering og politisk styringssystem

Hva skjer når en gruppe diskuterer? Blir synspunktene slipt mot hverandre slik at man ender opp med et standpunkt som ligger nær midten av deltakernes preferanser? En rekke forsøk viser at dette avhenger av hvordan gruppen er sammensatt. Forutsatt at gruppene settes sammen slik at de har noenlunde like standpunkter, vil de ikke ende opp med kompromisser; de utvikler mer ekstreme posisjoner. Dette kaller Chass Sunstein for loven om gruppepolarisering (Sunstein 2003:112). Han gjennomgår en rekke forsøk med juryer og han viser til erfaringer fra terrorgrupper, religiøse sekter og politiske partier. Hvis vi aksepterer at tendensene til gruppepolarisering eksisterer, hva får det å si for design av politiske institusjoner? Innenfor hvert politisk parti blir bestemte verdier, synspunkter og interesser dyrket frem, og partimedlemmene inntar klarere og mer velbegrunnede standpunkter enn den øvrige befolkningen. Henry Valen har for eksempel vist at stortingsrepresentanter har mer ytterliggående standpunkter enn velgerne innenfor partienes kjerneområder (Valen 2004:678). Velgernes oppfatninger blir altså ikke reflektert av stortingsrepresentantene; partiene virker som et prisme, som bryter standpunktene i mer ekstrem retning. Dette kan tolkes slik at partiene viser vei og dermed lederskap i forhold til velgerne. For velgerne kan det også være positivt å få presentert tydelige pakker av oppfatninger. Dette gjør det enklere å ta standpunkt når de står foran valgurna. Ulempen ved gruppepolariseringen i partiene er mulighetene for læring og fornyelse. Man blir ikke mottakelig for informasjon og

endringer i omgivelsene som ikke passer med oppfatningene i partiet. Velgerne kan også oppfatte partiene som så fastlåste at de avstår fra å stemme.

Hvordan skal vi få til gode politiske beslutninger gitt at det skjer en gruppepolarisering i partiene? Ett svar er å designe politiske beslutningsprosesser slik at så mange standpunkter som mulig teller med når man skal fatte vedtak. Dette er utgangspunktet for formannskapsprinsippet, der alle partiene blir proporsjonalt representert i det utøvende organet. Dette gjør at debatten blir bred, med mange ulike vurderinger og variert informasjon. Vedtakene gjøres med utgangspunkt i flertallsprinsippet, men så lenge ett parti ikke har flertall alene, må to eller flere partier enes om felles standpunkter. Dette fremmer et system basert på kompromisser som over tid vil dempe tendensene til partipolitisk gruppepolarisering. I stedet for partipolitiske "korsfarere", vil vi over tid få pragmatiske "hestehandlere" (Offerdal 1992:95). Politikutformingen vil også bli preget av kompromisser. Selv om proporsjonal sammensetning ofte fører til grundige debatter og til konstruktive kompromisser, så har systemet en klar ulempe: for velgerne blir det uklart hvem som i siste omgang har det politiske ansvaret, siden partiene ofte stemmer på andre forslag enn de prinsippale. Kompromissene gjør at det også blir uklart for velgerne hvor skillelinjene mellom partiene går. Gruppepolarisering mellom partiene er altså ikke bare et problem, men en nødvendig forutsetning for at velgerne skal kunne se forskjellene mellom partiene og ta standpunkt. Tydelige forskjeller mellom partiene vil i prinsippet kunne øke valgdeltakelsen. Valgene får også større konsekvenser, siden bare ett parti eller en gruppe av partier er representert i det utøvende organet.

Avstemningsprinsipper og konsensus

Selv om politisk debatt i noen tilfeller kan bidra til at politikerne oppnår å bli enige om hva de skal mene og hva som skal gjøres, så er det ofte slik at debatten ikke fører fram til konsensus. Politikere er underlagt handlingstvang, og de har begrenset med tid og ressurser til å debattere. I slike situasjoner bruker man avstemninger for å få sakene avgjort. Det er et anerkjent prinsipp i demokratiske samfunn at flertallsprinsippet skal gjelde. Flertallet har rett til å sette sin vilje igjennom og demokrati kan defineres som flertallsstyre. Flertallsprinsippet har en rekke fordeler (Rasch 2000:46ff). En alvorlig ulempe med flertallsprinsippet, der bare antallet for og imot avgjør saken, er likevel at store mindretall eller mindretall som blir

svært sterkt berørt, kan bli nedstemt. Flertallsstyrets viktigste ulempe er mulighetene for flertallstyranni (Mill 1861/2001, de Tocqueville 1835/1988). Det finnes dessuten flere måter å organisere flertallsvalg på.

Hvis vi her holder oss til valg av folkevalgte representanter, så finnes det prinsipielt to ulike måter å organisere frem et flertall på. Vi kan enten velge våre representanter med majoritetsvalg eller med proporsjonale valg. I det første tilfellet er det kandidaten som får flest stemmer i hver valgkrets som tar plassen. Valgkretsene er små, og bare en kandidat velges fra hver krets. Eksempler på en slik valgordning, med simpelt flertall i en valgomgang, finner vi i Storbritannia. Den andre muligheten består i å organisere pluralitetsvalg, der valgkretsene er store og det velges flere kandidater fra hver krets. Partisammensetningen blant kandidatene som velges, vil da i stor grad reflektere velgernes preferanser. Eksempler på slike pluralitetsvalg finner vi i de nordiske land. Majoritetsvalg, med simpelt flertall i en valgomgang vil resultere i et topartisystem. Dette er blitt kalt Duverggers lov (Kuhlne 2003). Pluralitetsvalg i store valgkretser vil frembringe et flerpartisystem. John Huber og Bingham Powell har kalt disse to måtene å aggregere preferanser på for to ”visjoner” om demokrati:

In what we call the Majoriy Control vision, democratic elections are designed to create strong, single-party majority governments that are essentially unconstrained by other parties in the policy-making process... In the other vision, which we call the Proportionate Influence vision, elections are designed to produce legislatures that reflect the preferences of all citizens. After the election legislative bargaining between parties is necessary for policymaking (Huber og Powell 1994:291).

Majoritets- og pluralitetsprinsippet kan også benyttes ved valg av det utøvende organet, som nasjonalt er regjeringen. Med majoritetsvalg vil regjeringen bestå av det partiet eller de partiene, som har flertall i parlamentet. Med proporsjonalt valg vil det utøvende organet reflektere partisammensetningen blant de folkevalgte. I Storbritannia organiseres det majoritetsvalg i to omganger, noe som gir både parlamentet og regjeringen et majoritetspreg. I de nordiske land benyttes imidlertid proporsjonalt valg til parlamentet, men majoritetsvalg på regjering. Dermed vil parlamentet reflektere folkeviljen, mens regjeringen reflekterer viljen til flertallet i parlamentet. Så lenge det ikke er ett parti som får flertall alene i parlamentet, vil partilederne forhandle seg fram til et forslag til ny regjering.

Her er mulighetene for etablering av regjering mange og både mindretalls- og koalisjonsregjeringer er mulige. Siden makta blir delt på flere partier, vil resultatet bli en mer konsensuspreget politikktutforming.

I norske kommuner og fylker med formannskapsbasert styring, har vi proporsjonale valg i to omganger. Først velges representantene til kommunestyre og fylkesting slik at partisammensetningen reflekterer velgernes preferanser. Deretter velges det utøvende organet, formannskapet i kommunene og fylkesutvalget i fylkene, med proporsjonale valg, slik at det reflekterer sammensetningen i kommunestyre og fylkesting. Valgordningen i kommunesektoren i Norge vil dermed frembringe et konsensusstyre både i kommunestyre og fylkesting og i det utøvende organet, formannskapet og fylkesutvalget. Med innføring av parlamentarisme i kommunesektoren, vil det utøvende organet, et kommune- eller et fylkesråd, velges med majoritetsvalg. Siden kommunestyret og fylkestinget imidlertid har en politisk sammensetning der mange partier er representert, og der ett parti alene svært sjelden har flertall alene, kan det tenkes flere mulige flertallskoalisjoner. Dessuten er det også mulig å danne et råd uten støtte av et flertall av de folkevalgte. Det er vel å merke et visst innsetningsvedtak i kommunesektoren, noe som vi mangler helt i vårt nasjonale parlamentariske styringssystem. Men dette investituret er svakt, og mindretallsråd er ikke noen sjeldenhet. Den proporsjonale valgordningen til kommunestyre og fylkesting frembringer et flerpartisystem, som i sin tur gjør det til et åpent spørsmål om styresettet blir mer majoritetsorientert.

Norsk parlamentarisme og parlamentarisme i kommunesektoren

Det er både likheter og forskjeller mellom det parlamentariske styringssystemet nasjonalt og i kommunesektoren. Dette dreier seg både om formelle likheter og forskjeller mellom de parlamentariske styringsmodellene på de ulike nivå, men også om særtrekk ved politikken til fylker og kommuner i forhold til politikk på nasjonalt nivå. Jeg vil peke på tre likhetstrekk og seks forskjeller på parlamentarismen nasjonalt og i kommunesektoren. Hver av forskjellene blir kort vurdert i forhold til spørsmålet om konsensusstyring og majoritetsstyring.

Et spesielt trekk ved norsk parlamentarisme er at man ikke har oppløsningsrett. Norge er faktisk det eneste land i verden som praktiserer parlamentarisme uten at statsministeren har mulighet for å skrive ut nyvalg

(Strøm 1994, Rasch og Aardal 1994, Nordby 2000). Ifølge Strøm "finnes det ingen klar symmetri mellom regjeringens avhengighet av stortingsflertallet og Stortingets avhengighet av regjeringens gunst" (Strøm 2000:622) Dette innebærer at det utøvende organet i norsk parlamentarisme mangler et sentralt våpen ovenfor de folkevalgte, noe som bidrar til konsensusstyre. Dette særtrekket har også parlamentarismen i norsk kommunesektor.

Et annet likhetstrekk mellom vår nasjonale parlamentarisme og parlamentarismen i kommunesektoren, er at medlemmer i regjeringen eller rådene ikke samtidig kan være representert i den folkevalgte forsamlingen. Når en minister eller et råd tiltrer, må de samtidig fratse sine stillinger som representanter på Stortinget, i kommunestyret eller i fylkestinget dersom de er folkevalgte. Dette kan tolkes som en rest av maktfordelingsprinsippet; den lovgivende og den utøvende makt skal skilles. For teoretikere som tar utgangspunkt i den klassiske britiske parlamentarismen, er dette et sentralt brudd på det parlamentariske prinsipp. I Storbritannia er regelen at regjeringsmedlemmene samtidig er medlemmer av underhuset. Den lovgivende og utøvende makt er personellmessig sammensmeltet. I den klassiske britiske tradisjonen defineres nemlig parlamentarisme som konsentrasjon av makten, mens presidentstyre legger maktfordelingsprinsippet til grunn (Lane og Narud 1994). For å sikre at maktene skulle kunne kontrollere hverandre måtte statsorganene både funksjonelt og bemanningsmessig være atskilte.

En tredje likhet mellom det parlamentariske systemet nasjonalt og i kommunesektoren er kammersystemet. Både nasjonalt og i kommunesektoren har vi et ett-kammersystem. Stortinget har riktignok vært delt i et Odelsting og et Lagting i forbindelse med behandlingen av lovsaker, men siden representantene til de to kamrene pekes ut med utgangspunkt i partimessig proporsjonalitet er det riktig å klassifisere det norske Storting som et ett-kammersystem (Rasch 1994). Uansett kan ordningen med tokammersystemet bli avløst av ett-kammersystem ved en grunnlovsendring når Stortinget kommer sammen etter valget i 2009. Kommunestyre og fylkesting er ikke delt i to kammer.

Det er imidlertid flere *forskjeller* mellom vårt nasjonale parlamentariske system og parlamentarisme i kommunesektoren: For det første er norsk parlamentarisme negativt definert. "Etter norsk parlamentarisk praksis treng ikke Regjeringa ei positiv tillitsfråsegn frå Stortinget. Det er nok at ho ikkje

blir møtt med mistillit” (Stavang 1998:9). Det er altså nok at en regjering blir tolerert av stortingsflertallet, den trenger ikke uttrykt positiv tillit. Positiv parlamentarisme innebærer at det er ”et tettere tillitsforhold mellom parlamentets flertall og regjeringen, først og fremst ved at enhver ny regjering må voterer inn av et flertall” (Rasch 2004:115). Med unntak av Sverige, er de nordiske land karakterisert ved negativ parlamentarisme (Op.cit. 116). Mangelen på innsetningsvedtak forventes å bidra til at det blir enklere å danne mindretallsregjeringer, noe som igjen bidrar til konsensusstyre. Det har gjentatte ganger blitt tatt til orde for å innføre investitur i Norge for å gi politikken et tydeligere majoritetspreg (Nordby 2000:112f). Til forskjell fra norsk parlamentarisme, som hviler på konstitusjonell sedvanerett, har kommuneloven hjemlet en ordning med innsetningsvedtak i § 19.4, der det heter:

Et forslag til råd skal inneholde det antall navn som ønskes i rådet og skal angi hvem som skal være rådets leder og nestleder. Det må enten stemmes for et av forslagene eller stemmes blankt. Det forslaget som får flest stemmer er valgt. Foreligger det flere enn to forslag, må et forslag likevel ha flertall av de avgitte stemmene for å være valgt. Får ingen av forslagene slik tilslutning, skal det stemmes på nytt over de to forslagene som fikk flest stemmer. Det forslaget som ved denne avstemmingen får flest stemmer er valgt (Lovdata.no).

Vi legger merke til at det ikke kreves flertall for rådet i kommunestyret eller i fylkestinget, noe som betyr at innsetningsvedtaket er svakt. En prosedyre med avstemning i kommunestyret eller i fylkestinget på to alternative forslag på råd vil imidlertid kunne bidra til å øke mulighetene for flertallsparlamentarisme og majoritetsstyring.

En annen viktig forskjell er komitésystemet. På Stortinget er komiteene lukkede, noe som blir tillagt avgjørende betydning for deres funksjon som politiske verksteder og konsensusbyggende institusjoner (Nordby 2000). Her har partiene muligheter for å utvikle praktiske kompromisser, noe som har bidratt til å gi norsk politikk et konsensuspreg. I Oslo kommune var komitémøtene lukkede i den første tiden etter at man hadde innført parlamentarisme i 1986. Etter en endring i kommuneloven i 1992, der det heter at alle møter i folkevalgte organer skal være åpne, ble også komitémøtene i Oslo åpnet. Med åpne komitémøter, der det er journalister og publikum til stede, vil representantene være forsiktige med å lansere

kompromissforslag og å fremme standpunkter som kan skape uheldige overskrifter. Vi vil anta at dette har hatt negativ innvirkning på de folkevalgtes muligheter for å påvirke politikkkutforming, og at det dermed indirekte har bidratt til å styrke rådet i forhold til de folkevalgte. Dette vil altså bidra til majoritetsstyre i kommunesektoren.

En tredje forskjell på vår nasjonale parlamentarisme og parlamentarismen i kommunesektoren, er møtefrekvensen. På Stortinget er det kontinuerlige forhandlinger, og alle stortingsrepresentantene er heltidspolitikere. Slik er det ikke i kommunesektoren. Fylkestingene samles for eksempel bare 5-6 ganger i året, og fylkestingsrepresentantene er stort sett deltidsaktører. I kommunene er møtefrekvensen hyppigere, men heller ikke her foregår forhandlingene kontinuerlig som på Stortinget. Dette vil virke inn på forholdet mellom de folkevalgte og det utøvende organet. Stortingsrepresentantene vil ha mer kapasitet og kompetanse til å utfordre regjeringen enn de folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner. Vi vil forvente at dette gjør parlamentarismen i kommunesektoren mer majoritetsorientert enn i rikspolitikken. Særlig vil vi forvente at dette vil gjøre seg gjeldende i fylkeskommunene.

En fjerde forskjell på nasjonal politikk og politikk i kommunesektoren dreier seg om hvilke saker de har hånd om. I den nasjonale politikken har man stadig saker til behandling som er viktige for befolkningens ve og vel. I kommunesektoren har man også mange viktige velferdssaker, mens man i fylkeskommunene i dag må sies å mangle saker som er av avgjørende betydning for befolkningens velferd. Dette gjør at fylkespolitikken gir lite rom for "partipolitisk eksponering" (Sørensen og Hagen 1998:91). I en annen undersøkelse konkluderte forskerne med at "fylkespolitikken har liten innflytelse på folks hverdag" (Klausen og Østtveiten 1999:78). Etter at ansvaret for spesialisthelsetjenestene ble overført til statlige foretak 1/1-2002, har fylkeskommunen fått enda færre saker og enda mindre å si for befolkningens velferd. Fylkeskommunene fikk da mer enn halvert sine inntekter og vel halvparten av de ansatte ble borte (Fimreite og Grindheim 2007:143). Det var dessuten dette saksområdet det var mest politisk uenighet om, og som ga fylkeskommunen mest oppmerksomhet i mediene (Langset 1998). Dette betyr at det er få saker som opposisjonen kan markere seg på. Det har for eksempel vært vanskelig for opposisjonspolitikere å fremme mistillit til rådene, fordi det simpelthen manglet saker som var viktige nok. Dette vil særlig i fylkeskommunene med parlamentarisme bidra til å gi politikken et majoritetspreg.

Den femte forskjellen på nasjonal politikk og politikken i kommuner og fylkeskommuner går på mulighetene for fritt å utforme politikken. Nasjonalt har de sentrale politiske organene stor autonomi sammenlignet med kommuner og fylkeskommuner, selv om internasjonale avtaler og tendenser til rettsliggjøring begrenser våre nasjonale politikeres sjølråderett (Østerud, Engelstad og Selle 2003:21). I kommunesektoren er det lokale og det regionale selvstyret begrenset, og etter at den nye kommuneloven trådte i kraft, ble lokal- og regionalstyret svekket (Bukve og Offerdal 2002). Fylkeskommunene har imidlertid et svakere selvstyre enn kommunene. Dette skyldes blant annet at fylkeskommunene er mer avhengige av overføringer enn kommunene (Fimreite og Grindheim 2007:144). I en studie av fylkespartienes rolle i fylkespolitikken fant forskerne at ”fylkesnivået er underlagt en sterk statlig styring, og en sterkere regulering enn kommunene” (Sørensen og Hagen 1998:91). I Nordland var 64 prosent av fylkestingspolitikere enige i påstanden: ”Det kommunale selvstyret er lite reelt, mesteparten bestemmes av staten” (Saxi 2003b:6). Mangelen på autonomi i fylkeskommunal politikk gjør det problematisk å være fylkespolitiker. Det blir spesielt problematisk når man innfører parlamentarisk styring, fordi man da forutsetter at et fylkesråd skal kunne straffes eller belønnes for den politikk som har vært ført. Hvis politikkkutforming i det vesentlige bestemmes av sentrale aktører i Oslo, risikerer man å sanksjonere fylkespolitikere på feil grunnlag. Man risikerer ”å rette baker for smed” ved fylkestingsvalg (Rommetvedt 1994:210). For fylkespolitikere vil dette være frustrerende fordi straff og belønning treffer vilkårlig.

En sjettede forskjell på det parlamentariske styringssystemet nasjonalt og parlamentarismen i kommunesektoren, dreier seg om det utøvende organets størrelse. Nasjonalt består regjeringen av 19 statsråder. I kommuner og fylkeskommuner er det utøvende organet mye mindre. Fylkesrådene i Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms besto av mellom tre og fem rådsmedlemmer i perioden 2003 – 2007. En viktig grunn til at rådene er små i fylkeskommunene er at oppgavene er begrensete. Man ønsket også å spare penger, og laget ikke et større råd enn strengt tatt nødvendig. De små fylkesrådene vil bidra til at politikkkutforming vil bli mer majoritetspreget fordi makten er samlet på færre hender enn i den nasjonale politikken. En annen faktor som styrker rådet vis a vis de folkevalgte er at det sannsynligvis er lettere å bli enige i et lite beslutningsorgan enn i et organ med mange representanter.

En siste forskjell på politikken nasjonalt og i kommunesektoren, er oppmerksomheten i media. I 2000 hadde Stortingets presselosje 251 medlemmer (Allern 2001:81). Dette betyr at det er flere journalister enn stortingsrepresentanter, noe som gjør at sjansene for å få oppmerksomhet i mediene er forholdsvis gode for stortingsrepresentantene. Ikke minst gjelder dette for opposisjonen. I kommunal- og fylkespolitikken er oppmerksomheten i media langt mindre. I Hedmark fylkesting var det for eksempel bare en journalist som fulgte fylkestingene, mens det i Nordland har vært 6-7 journalister. Når vi dessuten vet at fylkestingene møtes bare 5-6 ganger i året, blir konsekvensene at oppmerksomheten her blir relativt liten. Manglende oppmerksomhet i media kan bidra til majoritetsstyre i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisme, fordi de ikke behøver å stå til rette for journalistene. De behøver ikke å dele makt med journalistene.

Samlet sett vil vi forvente at parlamentarismen i kommuner og fylkeskommuner blir mer preget av majoritetsstyre enn i den nasjonale politikken. Dette vil særlig gjelde for fylkeskommunene. Selv om fylkeskommunene har få funksjoner og lav autonomi, og dermed liten innflytelse, så går den relative fordelingen av makt mellom posisjon og opposisjon i førstnevntes favør.

En majoritetspreget politikk med klare skillelinjer mellom partiene, og et tydeligere politisk ansvar, har vært en erklært målsetting med å innføre parlamentarisme i kommunesektoren. Det er mange fordeler med majoritetsstyring. Med utgangspunkt i den store parlamentariske styringskjeden, vil velgerne kunne få presentert tydelige alternativer å velge mellom, og de vil også kunne straffe og belønne de ansvarlige politikerne når dette ansvaret er tydelig. Også i forhold til den interne parlamentariske styringen kan majoritetsstyre være gunstig, fordi det bedrer betingelsene for helhetsvurderinger og langsiktige satsninger. Det er imidlertid en klar ulempe med majoritetsstyre; opposisjonen mister makt og innflytelse. I flere av evalueringene i fylkene har det vært påpekt en urovekkende høy frustrasjon blant opposisjonspolitikere (Saxi 2002b, Gjerald og Bukve 2007). Derfor har jeg viet opposisjonens avmakt forholdsvis stor oppmerksomhet i en av artiklene. Det er generelt frustrerende for fylkespolitikere at fylkeskommunen har få funksjoner, lav autonomi og lite oppmerksomhet. For opposisjonen blir dette ekstra problematisk fordi man har så liten innflytelse på de sakene man tross alt har til behandling.

Tabell 1: Likheter og forskjeller mellom den parlamentariske styringen nasjonalt og i kommunesektoren

	Nasjonal parlamentarisme i Norge	Parlamentarisme i kommunesektoren
Oppløsningsrett med mulighet for å skrive ut nyvalg	Mangler	Mangler
Må ministrene fratre som folkevalgte?	Ja	Ja
Tokammersystem	Nei	Nei
Innsetningsvedtak	Nei – bidrar til konsensusstyre	Ja – bidrar til majoritetsstyre
Komitésystemet	Lukket – bidrar til konsensusstyre	Åpent – bidrar til majoritetsstyre
Møtefrekvens i folkevalgte organer	Kontinuerlige forhandlinger – bidrar til konsensusstyre	Møtes sjelden – bidrar til majoritetsstyre
Viktige saker	Mange – bidrar til konsensusstyre	Få – bidrar til majoritetsstyre
Autonomi	Stor – bidrar til klart ansvar	Liten – bidrar til at ansvaret blir uklart
Det utøvende organet	Stor regjering – bidrar til konsensusstyre	Små råd – bidrar til majoritetsstyre
Oppmerksomhet i mediene	Stor – bidrar til konsensusstyre	Liten – bidrar til majoritetsstyre

Vitenskapsteoretisk kommentar

Politikk er blitt "metapolitikk" i den forstand at politikere og andre endringsagenter stiller spørsmål ved funksjonen til formelle strukturer, styringsprinsipper, organisasjonskultur og lederstiler. Det er også stor vilje til å prøve ut nye institusjonelle arrangementer. Dette har åpnet et marked

for evalueringsforskning. Artikkelen som denne avhandlingen bygger på er et resultat av at jeg har vært evaluator av de parlamentariske styringsmodellene i Nordland og i Hedmark fylkeskommune. Også de sekundærdata som er samlet inn av andre forskere er stort sett gjort i forbindelse med evalueringsstudier. Jeg var også med i utredningsgruppen som utredet komitémodellen i Nordland fylkeskommune. Dette innebærer at jeg har vært med på å påvirke utviklingen av det fenomenet som studeres. Det kan derfor være på sin plass med noen vitenskapsteoretiske kommentarer om habilitet og objektivitet. Kan man uhildet beskrive reformer der man har hatt en aktiv rolle?

Jeg skal kommentere min deltakerrolle med utgangspunkt i Hans Skjervheims klassiske essay "Deltakar og tilskodar" (1969). Skjervheim åpner sitt essay med å hevde at det å være menneske innebærer at vi deltar i et språklig felleskap. Det er i tale og skrift vi møter de andre og utvikler en felles forståelse av verden. I prinsippet kan vi forholde oss på to måter overfor et annet menneske som sier noe. Vi kan enten la oss engasjere av den andre, og gi uttrykk for hva vi mener om vedkommendes utsagn. Da er vi *deltakere* og står i et subjekt-subjekt forhold til den andre. En alternativ måte å forholde oss til den andre på, er å registrere det den andre sier som et faktum. Vi konstaterer det som sies, men lar oss ikke engasjere av innholdet. Da er vi *tilskuere* og objektiverer den andre. Forholdet blir en subjekt-objekt relasjon. Skjervheim hevder videre at den objektiverende holdningen til de andre i sin grunnstruktur er en maktrelasjon. Å behandle den andre som objekt innebærer utøvelse av herredømme over den andre. Dermed vil man ikke være nøytral observatør, men påtvinge den andre en underordnet rolle som objekt. Det er derfor prinsipielt umulig å innta en rolle utenfor samfunnet som "marsboer" som betrakter og beskriver oss jordboere uten forutsetninger. "Vi kan ikke velja å vera engasjert; i og med at vi er i verden, er vi alt engasjert, i et eller anna. Engasjement er en grunnstruktur i det menneskelege tilværet" (Skjervheim 1969:63f).

Karl Popper, vitenskapsteoretiker og politisk teoretiker, argumenterer også imot en objektiverende holdning i vitenskapen. Hans argumentasjon er imidlertid noe forskjellig fra Skjervheims. Popper ga en gang en gruppe studenter følgende oppgave: "Ta frem blyant og papir; observer omhyggelig og skriv ned det dere har observert!" (Popper 1981:39). Denne oppgaven var selvfølgelig absurd, og studentene spurte naturlig nok hva de skulle observere. Eksempelet viser at de grunnleggende valg vi gjør i vitenskap må ha noen forutsetninger. "Observasjon er alltid selektiv. Den trenger et

utvalgt objekt, en bestemt oppgave, en interesse, et synspunkt, et problem” (Op.cit. s 39). Det er dette som gir forskningen mening og retning. Popper kaller dette utgangspunktet for ”forventningshorisont”. Denne kan være bevisst eller ubevisst, men den vil alltid være der som en referanseramme, som gir retning til hypoteser og problemstillinger.

Ved siden av Skjervheims og Poppers vitenskapsteoretiske argumentasjon for at samfunnsforskning dypest sett er deltakende, kan man også argumentere pragmatisk for deltakende observasjon. Anne Solberg (1996) argumenterer for at det å være deltaker er en forutsetning for god observasjon. I mange situasjoner der vi som forskere gjør forsøk på å observere og beskrive en situasjon objektivt, vil vi påvirke situasjonen. Det vi da observerer er ikke en naturlig sosial samhandling, men en samhandling der de som blir observert er bevisst dette og dermed justerer sin atferd. For å kunne studere en naturlig samhandling må man derfor inn i en rolle ut over det å være observatør. (Dette poenget illustreres for øvrig godt i filmen ”Salme fra kjøkkenet”). Katrine Fangen beskriver flere fordeler med deltakende observasjon i forhold til andre metoder (2004:30f). Blant annet vil man få et mer helhetlig og bredere utgangspunkt ved å studere et sosialt fenomen som deltaker. Data fra feltarbeid basert på deltakelse er ofte rikere og dypere enn data basert på andre fremgangsmåter. Når man er blitt kjent med dem som deltakere er det også lettere å få fram data om ting som folk ikke vil snakke om i et vanlig intervju.

Som utreder og evaluator har jeg hatt en deltakerrolle i reformprosessene, men engasjementet har vært noe forskjellig. Som utreder i forbindelse med reformen bak innføring av komitémodellen i Nordland fylkeskommune var jeg i hovedsak deltaker. Først da jeg ble invitert med på et bokprosjekt, var det aktuelt å gå inn i en observatørrolle og analysere reformprosessen i lys av samfunnsvitenskapelige perspektiver. Deltaker- og observatørrollen var altså tidsmessig atskilt. Som utreder analyserte og vurderte jeg blant annet reformprosessen, mens som forsker ønsket jeg at min artikkel skulle bidra til økt forståelse av reformprosesser. Som evaluator i forbindelse med evalueringen av Nordland og Hedmark, kom observatørrollen før rollen som deltaker. Først gjorde jeg og mine kolleger feltarbeid med deltakelse i møter og personlige intervjuer. Vi gjennomførte også spørreskjemaundersøkelser til politikere og administrative ledere. Først etterpå, da vi leverte evalueringsrapportene og holdt foredrag i fylkestinget der vi vurderte ulike sider ved reformen og kom med forslag til hva som kunne gjøres for å forbedre den parlamentariske styringsmodellen, var vi deltakere.

Deltakerrollen kan begrunnes vitenskapsteoretisk, med utgangspunkt i Skjervheim og gjennom Popper. Deltakende observasjon kan også begrunnes pragmatisk. Jeg har ingen tro på at det er mulig å finne et objektivt utgangspunkt der vi nærmer oss vårt studieobjekt uten forutsetninger. Metodisk bevissthet bør heller konsentrere seg om å gjøre disse forutsetningene eksplisitte. Dette er et kjernepunkt i den samfunnsvitenskapelige metoddebatten. Gudmund Hernes har formulert dette poenget slik:

I vitenskapelig arbeid er det bedre å ta feil enn å være uklar. Derfor er det viktig å gjøre de modellene og forutsetningene en arbeider med eksplisitte – bare da kan de eksponeres for prøving og kritikk. For alternativet til en modell er ikke ingen modell – det er en annen modell (Hernes 1982:47).

Kommentarer til datainnsamlingen

Datagrunnlaget for denne avhandlingen er svært variert. På den ene siden er data hentet inn gjennom deltakende observasjon og personlige intervjuer med politikere og administrativt ansatte som ble berørt av den parlamentariske styringsmodellen. Dette er kvalitative data som presenteres som tekst i form av sitater og beskrivelser av observasjoner. På den andre siden er data hentet inn ved hjelp av strukturerte spørreskjemaer og opptellinger av formelle kjennetegn ved de parlamentariske styringsmodellene. Datainnsamlingen til artikkel 4 består av avisartikler om fylkeskommunen i tre lokalaviser. Jeg har benyttet kvantitativ innholdsanalyse for å analysere artiklene. Disse dataene er presentert som tall og tabeller. Jeg har forholdt meg pragmatisk til skillet mellom kvalitativ og kvantitativ forskning, og har latt hensiktsmessighet avgjøre hvilke data som er relevante. Skillet mellom kvantitativ og kvalitativ forskning i samfunnsvitenskapene er etter min mening ikke særlig fruktbart. Det er problemstillingen som bør styre metodebruken, og ingen metode gir forskeren i pose og sekk (Kalleberg 1982). Enhver metodisk tilnærming har sine sterke og svake sider. Mange studier vil derfor bygge på ulike kombinasjoner av kvalitative og kvantitative data (Hellevik 2002:196ff, Grønmo 2004, Ringdal 2007:91ff). Det er for eksempel vanlig å benytte kvalitative tilnærminger når man ønsker å studere ett eller noen få case, mens kvantitative teknikker brukes når man vil presentere synspunkter til store representative utvalg.

Det kan kanskje reises innvendinger mot en slik eklektisk måte å samle inn data på. Det er imidlertid vanlig at metodevalg begrunnes pragmatisk og kombinasjoner av ulike metoder er svært vanlig. Kombinasjon av ulike metoder kalles *metodetriangulering*. Begrepet innebærer at man benytter ulike fremgangsmåter for å skaffe fram data om det fenomen man studerer. Metodetriangulering kan være fruktbart av flere grunner (Grønmo 2004:56). For det første styrkes tiltroen til funn som er gjort ved å kombinere ulike data og metoder som gir identiske resultater. Ved å kombinere metoder får vi en viss kontroll med svakhetene ved de ulike metodene. For det andre kan vi få fram metodenes sterke sider ved å kombinere dem. Vanligvis vil kvalitative tilnærminger gi større dybde og egne seg for casestudier. Kvantitative metoder egner seg best til å studere mange enheter, og representativitet er et sentralt mål. Ved å kombinere metoder er det mulig å oppnå både dybde og bredde i analysen.

Metodeproblemer

Et problem med mange evalueringsstudier er mangelen på en før-studie. Dette gjør det vanskelig å sammenligne en før- og nå-situasjon. En grunn til dette er at evaluator ofte kontaktes etter at en reform har virket en stund. Dette var tilfelle med de evalueringene der jeg deltok aktivt i Nordland og i Hedmark, og det har også vært tilfelle for de andre evalueringene i kommunesektoren som jeg har hentet data fra. Dette gjør det vanskelig å sammenligne virkninger av formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen. Vi har derfor måttet bruke informantenes egne vurderinger av parlamentarismens effekter. Jeg har forsøkt å kombinere slike holdningsdata med atferdsdata der dette har vært mulig. Dette er gjort i alle artiklene, men artikkel fire er spesiell i og med at dataene er avisartikler. Her har det faktisk vært mulig å gjøre en før-studie. Lokalavisenes dekning av Nordland fylkeskommune med formannskapsmodell i 1997 er her sammenlignet med situasjonen i 2001, etter at man hadde innført parlamentarisme.

Et annet problem er at innsamling av data om effektene av parlamentarisme ble gjort forholdsvis kort tid etter at reformene ble iverksatt. Man kan forvente at reformen fortsatt er preget av praktiske tilpasningsproblemer og "barnesykdommer" i en tidlig fase. Dermed kan også denne undersøkelsen preges av en svakhet som går igjen i mange studier av effekter av organisatoriske reformer, nemlig at de gjøres for tidlig. Vi stikker så å si "målestaven" ned mens reformprosessen er på det mest kritiske og før de

positive resultatene eventuelt begynner å vise seg (Saxi 2002c). Reformen skaper nemlig ofte et midlertidig kaos i organisasjoner. Gamle strukturer "tines opp" og det vil herske et visst kaos en tid før de nye strukturene "fryser fast" (Schein 1985). Hvis vi måler i endringsfasen, risikerer vi at organisasjonen befinner seg i "håpløshetens dal", en periode preget av stress og frustrasjoner. Dermed kan evalueringen bli negativ selv om de langsiktige resultatene av reformen kan vise seg å bli positive. Et annet problem med å foreta evalueringen så kort tid etter iverksettingen trekker andre veien. Det kan være slik at entusiasmen som preger mange reformprosesser bidrar til å tilsløre eventuelle problemer med den nye styreform. Dermed kan evalueringen bli preget av en for positiv bedømmelse blant politikerne. Uansett hvordan evalueringstidspunktet slår ut, så er det viktig å understreke at studier av effekter av organisatoriske reformer stort sett er å betrakte som meningsmålinger. Dette betyr at evalueringsstudier nesten alltid bygger på flere subjektive komponenter.

Et tredje metodisk problem er politikernes referansepunkt når de vurderer ulike sider ved parlamentarismen. Hva er det politikerne sammenligner med når de for eksempel vurderer om parlamentarismen har bidratt til måloppnåelse? Som nevnt ble komitémodellen i Nordland fylkeskommune vurdert som vellykket. Dette kan ha bidratt til at enkelte politikere faktisk har vurdert parlamentarismen som mindre vellykket, fordi man sammenligner med en modell som fungerte godt. Det kan altså være en ulempe for tilhengerne av parlamentarisme at referansen er positiv. Parlamentarismen må dermed fremstå som enda mer vellykket for å få en positiv bedømmelse. Hadde den forrige styringsmodellen derimot vært betraktet som lite egnet, kunne selv en parlamentarisk styringsmodell med mange mangler vært å foretrekke. Siden generalistmodellen ble positivt vurdert av et flertall av fylkespolitikere, kan vi forvente at mange ikke opplever at parlamentarismen representerer noe fremskritt. Sammenligningsgrunnlaget er altså avgjørende når man skal bedømme en politisk reform. Dess verre utgangspunktet har vært, dess bedre kan man forvente at en reform vil bli vurdert.

Sist, men ikke minst, vil jeg nevne politisering som et problem. Valg av politiske styringsmodeller er nemlig ikke bare et teknisk spørsmål som avgjøres av hensiktsmessighet. Det ble ganske tidlig klart for meg at det hadde gått politikk i politikernes vurderinger av parlamentarismen. I Nordland var synspunktene svært forskjellige blant politikere i posisjon og opposisjon. I Hedmark var det høyt konfliktnivå, og et stort mindretall av

fylkespolitikkerne vurderte effektene av fylkesparlamentarismen som negative. Politikernes vurderinger av den parlamentariske styringsmodellen var både taktisk og prinsipielt betinget. Fylkestingsrepresentantene fra Arbeiderpartiet var i alle fylkene tilhengere av parlamentarismen. De begrunnet sitt standpunkt prinsipielt, med referanse til at de ønsket et klarere politisk ansvar og mer synlige politikere. Det var imidlertid Arbeiderpartiet som hadde lederen i fylkesrådet og som kunne dominere fylkespolitikken. Tilslutningen til det parlamentariske styringsprinsippet kunne dermed også tolkes taktisk. Man ønsket en styringsmodell som gav ens eget parti maksimal innflytelse og ressurser. Tilsvarende var det i småpartiene stor skepsis til parlamentarismen. Her pekte man på at parlamentarismen bidro til at fylkersrådet ble svært dominerende, og at opposisjonen mistet innflytelse. Med bakgrunn i dette var det grunn til å tro at begge parter kunne tenkes å overdrive de positive og de negative effektene av parlamentarismen i intervjuer med oss forskere. I så fall inngår evalueringen i det politiske spillet og resultatene av evalueringen vil være mer en manipulert meningsmåling enn en objektiv fremstilling av parlamentarismens effekter. Dette problemet er for øvrig behandlet av Guba og Lincoln (1989). For å bøte noe på dette metodeproblemet har jeg forsøkt å bygge de følgende artiklene på atferdsdata heller enn på holdningsdata der dette har vært mulig. Jeg har forøvrig behandlet dette problemet mer inngående i notatet "Evaluering som hermeneutikk" (Saxi 1996).

Hovedfunn i artiklene

Det empiriske gjennomgangstema i alle artiklene er den politiske styringsmodellen i Nordland fylkeskommune. Jeg har studert innføringen av komitémodell i Nordland fylkeskommune, som kan sees på som et første steg i retning av parlamentarisme, en "parlamentarisme light" (Bukve 2002). Jeg har dernest sammenlignet parlamentarismens effekter på politikutformingen i Nordland med storbyene Oslo og Bergen. Deretter har jeg sammenlignet effektene av å innføre parlamentarisme i fylkene Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms. I den forbindelse er også opposisjonens opplevelser av parlamentarismen viet mye oppmerksomhet. I den siste artikkelen er det de eksterne effektene av parlamentarismen og formannskapsmodellen som blir sammenlignet. Jeg har sammenlignet det bildet som tre lokalaviser presenterer av Nordland fylkeskommune med formannskapsmodell og med parlamentarisme.

Mitt originale bidrag i disse artiklene er for det første å sette parlamentarismen i kommunesektoren inn i ulike kontekster. Dette har jeg gjort ved å sammenligne parlamentarismen i Nordland med storbyene Oslo og Bergen og med de andre parlamentarismefylkene. Jeg har også satt parlamentarismen i kontekst ved å vise at trekk ved den norske valgordningen, flerpartisystemet, oppgavefordelingen og graden av autonomi i fylkeskommunene virker inn på måten som parlamentarismen fungerer på i kommunesektoren. For det andre består mitt bidrag til nyvinning i operasjonalisering av en del teoretiske kategorier. Jeg anser operasjonalisering og utvikling av indikatorer som det sentrale koplingspunktet mellom teori og empiri. Dette er kanskje også det mest utfordrende arbeidet for samfunnsforskere. For det tredje er de funn som er gjort med utgangspunkt i flere av de nyutviklede indikatorene, nye. Siden parlamentarisk styring i norsk kommunesektor er et relativt nytt fenomen, med unntak av Oslo, er kunnskapsgrunnlaget foreløpig forholdsvis begrenset. Derfor er også mange av konklusjonene i de følgende artiklene nye.

Artikkel 1: ”Reorganisering av politisk styringsstruktur – retorikk eller argumentasjon?” kom ut i antologien *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*, som ble redigert av Erik Oddvar Eriksen i 1995. Redaktøren utfordret oss som artikkelskrivere til å anvende diskursperspektivet i empiriske analyser. Utgangspunktet var nemlig at diskursteorien hadde stor teoretisk utbredelse, men at den var lite brukt i konkrete analyser av sosiale fenomener. Mitt bidrag var altså en analyse av overgangen fra hovedutvalgsmo­dell til komitémodell i Nordland fylkeskommune. Artikkelen søker å forklare hvordan en såpass radikal endring i den politiske styringsstrukturen kunne bli vedtatt med så stor grad av konsensus i det politiske miljøet i Nordland. Det lanseres to antakelser om hvorfor det var så stor grad av konsensus om å innføre komitémodell; retorikkhypotesen og argumenthypotesen. Jeg utviklet tre indikatorer på hver av hypotesene, som ble testet empirisk. Resultatet var at begge hypotesene et stykke på vei kunne forklare reformprosessens konsensuspreg. Det som er nytt i artikkelen er forsøket på å operasjonalisere diskursperspektivet og å teste ut empiriske indikatorer.

Artikkel 2: ”Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?” ble publisert i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* vol 22 (3) 2006: 256-277. Artikkelen sammenligner effektene av parlamentarisk styring i Oslo og Bergen kommune med Nordland fylkeskommune med

utgangspunkt i Arend Lijpharts skille mellom konsensus og majoritetsstyre. Artikkelen viser at politikkkutforming i Oslo og Bergen ikke var blitt mer majoritetspreget, og at endringene i Nordland også var små. Hovedårsaken til dette er det proporsjonale valgsystemet og det derav følgende flerpartisystemet i kommuner og fylkeskommuner. Siden vi ikke fant et eneste eksempel på at ett parti fikk flertall alene i Oslo, Bergen og Nordland, blir rådene ofte etablert som koalisjoner. Ofte var disse koalisjonene i mindretall. Et hovedpoeng er at overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme i Oslo og Bergen ikke bryter med den konsensuspregede politikkkutforming man har i norsk kommunesektor. Endringene i Nordland fylkeskommune var også små. Mitt bidrag her er anvendelsen av Lijpharts indikatorer på konsensus og majoritetsstyre på reformer i norsk kommunesektor. Jeg utviklet også en egen indikator på konsensus og majoritetsstyre. De empiriske funnene er også her nye.

Artikkel 3: "Majoritetsstyre og opposisjonell avmakt med fylkesparlamentarisme", er sendt til vurdering for publisering i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* i desember 2007. Artikkelen sammenligner utforming og effektene av de parlamentariske styringsmodellene i Nordland, Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms. Med overgang fra formannskapsprinsipp til det parlamentariske prinsipp forventet man en mer majoritetsdominert politikkkutforming. Data fra de fire fylkeskommunene indikerer at denne forventningen blir innfridd. Parlamentarismen har gitt fylkespolitikken et majoritetspreg i motsetning til byparlamentarismen i Oslo og Bergen, som ser ut til å være mer konsensuspreget. En grunn til denne forskjellen er at det andre fylkesrådet i Nordland var et minimalvinner råd, mens det første fylkesrådet i Nordland var en konsensuspreget storkoalisjon. Artikkelen viser også at opposisjonspolitikere i fylkestingene er klart uenige i at innføring av parlamentarisme har bidratt til å styrke politikernes innflytelse på fylkespolitikken. Mange opposisjonspolitikere finner det lite meningsfullt og nyttig å delta i arbeidet i fylkestinget. Årsakene til dette er at den parlamentariske styringsmodellen har gitt mer makt og ressurser til de politiske partiene i posisjon. Opposisjonens frustrasjon skyldes i tillegg at fylkesrådene er lukkede, at fylkeskommunene har få viktige oppgaver og at fylkestinget sjelden møtes. Mitt originale bidrag i denne artikkelen er anvendelsen av Lijpharts indikatorer på studiet av fylkesparlamentarisme. Jeg har også operasjonalisert begrepet politisk avmakt. I tillegg har jeg trukket inn spesielle forhold ved fylkespolitikken, som funksjonstømming, lav møtefrekvens i fylkestingene og begrenset

autonomi, for å forklare tendensen til majoritetsdominans og opposisjonell avmakt.

Artikkel 4: ”Den redigerte fylkeskommunen. Lokalavisenes konstruksjon av Nordland fylkeskommune med ulike styringsmodeller” er publisert i *Norsk medietidsskrift* årgang 14 (4) 2007: 334-355. Artikkelen bygger på 1373 avisartikler om fylkeskommunen i tre lokalaviser i Nordland, fra året 1997, med formannskapsprinsipp, og fra året 2001, med parlamentarisme. Spørsmålet som tas opp er om den offentlige debatten om fylkeskommunen er blitt påvirket av endringen i politisk styringsstruktur. Analysen av avisartiklene viser at lokalavisene i Nordland verken skrev mer om fylkeskommunen generelt eller om fylkespolitikk spesielt etter overgangen til parlamentarisme. Den viktigste grunnen til dette var at fylkesrådet i Nordland i perioden 1999 – 2003 besto av en storcoalisjon, som bidro til å gi politikken et konsensuspreg. En annen grunn var at fylkesrådet var et lukket forum, mens fylkesutvalget var åpent. Dette gjorde at journalistene mistet adgang til det utøvende organet etter at man innførte parlamentarisme, og at de dermed fikk lite å skrive om. Med innføring av parlamentarisme skulle man forvente at politikktutformingen ville bli mer konfliktpreget og at debatten mellom posisjon og opposisjon ville bli livligere, siden opposisjonen ikke lenger hadde ansvar, og fritt kunne kritisere fylkesrådet. Analysen av avisartiklene viser imidlertid at innføring av parlamentarisme ikke bidro til å øke andelen negative avisoppslag. Tvert om; det var en klar økning i avisartikler med positiv vinkling på fylkeskommunen. Årsaken til dette kan være vedtaket om å overføre spesialisthelsetjenestene til statlige foretak i 2001. Innføring av parlamentarisme har imidlertid gjort at det bildet som lokalavisene presenterte av fylkeskommunen var mer politisert enn tidligere. Mitt originale bidrag i denne artikkelen består i forsøket på å måle eksterne effekter på mediedekningen av en politisk styringsreform. Dette er ikke gjort tidligere i Norge. Det er for øvrig gjort få norske studier av lokalavisers dekning av kommuner og fylkeskommuner basert på kvantitativ innholdsanalyse.

Litteratur

Allern, Sigurd (2001) *Flokkdyr på Løvebakken. Søkelys på Stortingets presselosje og politikkers meierammer*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Arter, David (1999) *Scandinavian politics today*. Manchester: Manchester University Press.

Bukve, Oddbjørn (2002) "Parlamentarisme lighet? Komitemodellen som politisk styringsmodell" i Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (Red.) *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget

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

Edelman, Muray (1967/1985) *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press.

Fangen, Katrine (2004) *Deltakende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.

Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2007) *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Gjerald, Ole I. og Oddbjørn Bukve (2007) *Parlamentarisme som styreform på regionalt nivå – frå konsensusstyre til majoritetsstyre*. Vestlandsforskning Rapport nr. 04/2007.

Grønmo, Sigmund (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Guba, Egon og Yvonna Lincoln (1989) *Fourth Generation Evaluation*. London: SAGE Publications.

Habermas, Jürgen (1984) *The Theory of Communicative Action. Volum One*. Boston: Beacon Press.

Hellevik, Ottar (2002) *Forskningsmetode I sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hernes, Gudmund (1982) "Om bruk av økonomiske modeller i sosiologien", i Gudmund Hernes (red.) *Økonomisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget

Huber, John og Bingham Powell, Jr. (1994) "Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy", i *World Politics* vol. 46 (April): 291-326.

Klausen, Jan Erling og Helge Strand Østtveiten (1999) *Det fylkeskommunale demokrati*. Oslo: NIBR Rapport 1999:20.

Kalleberg, Ragnvald (1982) "Kvalitative metoder i sosiologisk forskning", i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kuhlne, Stein (2003) "Duvergers lov", i Stein Ugelvik Larsen (red.) *Teori og metode i Statsvitenskap*. Bergen: Fagbokforlaget.

Langset, Magne (1998) "Styringsnivå til besvær. Debatten om fylkeskommunen" i Harald Baldersheim (red.) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget.

Lane, Jan-Erik og Hanne Marthe Narud (1994) "Maktfordelingsprinsippet og den konstitusjonelle teori: Spørsmålet om bemanning av statsorganene", i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Majone, Giandomenico (1989) *Evidence, Argument, & Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

Mill, John Stevard (1861/2001) "Considerations on Representative Government", i John Stuart Mill *On Liberty and other Essays*. Oxford: Oxford University Press..

Narud, Hanne Marthe (2002) "Har valg noen betydning?" i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 43, nr 2: 245-258.

Nordby, Trond (2000) *I politikens sentrum: variasjoner i Stortingets makt 1814-2004*. Oslo: Universitetsforlaget

Nordby, Trond (2006) "Unionsoppløsningen i 1905 og overgangen til parlamentarisme" i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* vol.22 (1) 3-21

Offerdal Audun (1992) "Politikk og fornuft", i Audun Offerdal (red.) *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Popper, Karl (1981) *Fornuft og rimelighet som tenkemåte*. Oslo: Dreyer forlag.

Rasch, Bjørn-Erik (1994) "Demokratiets spilleregler under debatt" i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget

Rasch, Bjørn Erik (2000) *Demokrati. Ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rasch, Bjørn Erik (2004) *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget

Ringdal, Kristen (2007) *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rommetvedt, Hilmar (1994) "Riks- og lokalvalg – sammenslåing eller omgruppering?" i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logikk*. Stockholm: SNS Förlag.

Røiseland, Asbjørn (2002) *Inn i det ukjente? En problematisering av kombinasjonen fylkeskommune og parlamentarisme*. Bodø: HIBO-notat.

Røiseland, Asbjørn og Inger Marie Stigen (2003) *Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland. Samspillet politikk-administrasjon*. Oslo: NIBR Rapport 2003:15

Saxi, Hans Petter (1996) *Evaluerings som hermenutikk*. Bergen: LOS-senter Notat 9611.

Saxi, Hans Petter (2002a) *Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune- mål og effekter*. Paper til den XI Nordiske Kommunalkonferansen i Odense 29.11 – 01.12.2002.

Saxi, Hans Petter (2002b) *Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune – mål og effekter*. Bodø:Høgskolen i Bodø Rapport 18/2002

Saxi, Hans Petter (2002c) ”Stikk ikke målestaven ned i ”Håpløshetens dal”” i *Utdanning* nr. 1.

Saxi, Hans Petter (2003a) *Fylkesparlamentarisme i Nordland – suksess til etterfølgelse?* Plan 3-4 s 62-66

Saxi, Hans Petter (2003b) *Lokalt sjølstyre – en nødvendig forutsetning for fylkeskommunal parlamentarisme?* Paper til Nasjonal fagkonferanse i statsvitenskap i Trondheim 8.-10. januar 2003.

Saxi, Hans Petter (2005) *Introducing parliamentarism in counties and municipalities in Norway – from a consensus to a majoritarian model?* Paper presentert på ECPR konferansen i Granada, Spania, 14. – 19. april 2005.

Saxi, Hans Petter (2006) ”Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?” i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* vol. 22 (3) (265-277).

Saxi, Hans Petter (2007) ”Den redigerte fylkeskommunen. Avisenes konstruksjon av fylkeskommunen med formannskap og parlamentarisme”. *Norsk medietidsskrift*, 14 (4):334-355.

Saxi, Hans Petter og Rune Lødemel (2004) *Lokalavisenes konstruksjon av Nordland fylkeskommune med og uten parlamentarisme*. Bodø: Høgskolen i Bodø Rapport nr. 9/2004

Saxi, Hans Petter og Inger Marie Stigen (2006) *Jakten på den gode styringsmodell. Evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune*. Oslo: NIBR-rapport nr. 19.

Sejersted, Fredrik (1998) ”Om statsrådenes hårfarge og været på 17. mai” i *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 3, s. 227-243

Skjervheim, Hans (1969) *Deltakar og tilskodar og andre essays*, Oslo: Tanum-Nordli.

Solberg, Anne (1996) "Erfaringer fra feltarbeid", i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Stavang, Per (1998) "Parlamentarismen i Norge" i Per Stavang (red.) *Parlamentarisme og folkestyre. Utvalde statsrettslege emne*. Bergen: Alma Mater forlag.

Strøm, Kåre (1994) "Oppløsningsrett og parlamentarisme: Et internasjonalt perspektiv" i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget

Strøm, Kåre (1999) "Voter Sovereignty and Parliamentary Democracy", i *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.

Strøm, Kåre (2000) "Den besværlige parlamentarismen" i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 41 (4): 620-637.

Sunstein, Cass R. (2003) *Why societies need dissent*. London: Harvard University Press

Sørensen, Rune og Terje Hagen (1998) "Fylkesdemokrati uten framtid? Spiller partiene noen rolle?" i Harald Baldersheim (red.) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget.

de Tocqueville, Alexis (1835/1988) *Democracy in America*. New York: Harper & Row Publishers.

Valen, Henry (2004) "Representasjon og ansvar", i *Tidsskrift for samfunnsforskning* Vol 45: 673-685.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet. En stuttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Reorganisering av politisk styringsstruktur - retorikk eller argumentasjon?

Av

Hans Petter Saxi

Innledning

1. januar 1992 gikk Nordland fylkeskommune over fra hovedutvalgsmodell til "en formannskapsmodell med generalpolitisk utvalgsstruktur og komitèbehandling i fylkestinget før plenumsbeslutning", den såkalte "generalistmodellen". Selv om man valgte å beholde formannskapsprinsippet, så representerte generalistmodellen en radikal endring. Alle politiske organer med unntak av fylkesting og fylkesutvalg ble fjernet. Man nedla alle hovedutvalg og en rekke institusjonsstyrer der fylkespolitikere var representert. På tross av at reformen skapte radikalt nye rammevilkår for den politiske beslutningsprosessen, så bar reformprosessen preg av stor enighet blant fylkespolitikere.

Intensjonen med artikkelen er å analysere konsensusdannelse i reformprosessen med utgangspunkt i to perspektiver som ender opp med ulike forventninger om hvordan enighet etableres. Hvordan skal vi forklare denne enigheten? Hva er det som gjør at så mange slutter opp om en reformidé?

Begge perspektivene tar utgangspunkt i at *språk* er det sentrale medium og redskap for å oppnå aksept for nye definisjoner av problemer og løsninger. Reorganisering forutsetter kommunikasjon. Det er ved hjelp av språk at vi bygger opp nye måter å forstå verden på, og det er også gjennom språket at mål og virkemidler utvikles. Språket er spesielt viktig i reformprosesser der det dreier seg om å etablere nye institusjonelle rammebetingelser, fordi vi her først skaper oss et bilde av hvordan institusjonelle mønstre bør se ut, før vi setter i verk praktiske endringer. Reformarbeid i organisasjoner dreier seg om hvordan nye språkspill materialiserer seg i sosiale systemer. Reformen forutsetter at konvensjonelle

språkspill blir "åpnet" og at det dannes nye kommunikative arenaer i organisasjonen. Før en reform kan vedtas i politisk styrte organisasjoner, må det etableres enighet om nye språklige koder.

Dette er bakgrunnen for at språk, symboler, retorikk og metaforer de siste årene har fått en sentral plass i forskningen om reformer i offentlig sektor. Flere reformforskere har konstatert at det skapes et nytt språk i forbindelse med reformer. Reformen skaper altså "lingvistiske endringer" (Czarniawska-Joerges 1988, 1989, 1992, Czarniawska-Joerges og Joerges 1992, 1995, Hood og Jackson 1991, Røvik 1992a, Syvertsen-Løvold 1993). Et spørsmål som reises med utgangspunkt i denne litteraturen er om disse lingvistiske endringene følges opp i praksis. Blir reformprøvet implementert, eller er effekten av reformer først og fremst "reformerat prat" (Brunsson 1990:114)? Hva svaret på dette spørsmålet er, avhenger i stor grad av kvaliteten på den kommunikative prosessen som har gått forut for vedtaket om reformen.

I det ene perspektivet - *det retoriske* - forventes det at enighet er forankret i overtalelseskunst. I det andre perspektivet - *det argumentative* - forventer vi at enighet er basert på en felles oppfatning av hva problemene består i og hvilke løsninger som bør velges. Disse to perspektivene gir oss ulike forventninger til reformprosessen, som kan formuleres som hypoteser:

1. Retorikkhypotesen:

Konsensus om generalistmodellen ble skapt og vedlikeholdt av dyktige retorikere.

Dette innebærer at konsensus er et resultat av verbal og symbolsk manipulasjon. Årsaken til den vedvarende enigheten kan her tilbakeføres til strategisk retorikk.

2. Argumenthypotesen:

Konsensus om generalistmodellen ble skapt og vedlikeholdt av aktører som utviklet felles forståelse og mål, og som evnet å utvikle virkemidler til å realisere målene.

Dette innebærer at konsensus er et resultat av forståelsesorientert kommunikasjon, der man var i stand til å utvikle felles problemoppfatning og felles begrunnelser for de løsninger som ble valgt.

Skillet mellom retorikk og argumentasjon er analytisk. Dette innebærer at vi ikke kan forvente å finne at politisk kommunikasjon lar seg dekkende beskrive med utgangspunkt i ett av perspektivene. Praktisk kommunikasjon vil være en blanding av argumenter og retorikk, noe som betyr at vi vil overse viktige sider om vi ensidig tar utgangspunkt i ett perspektiv.

Det er som nevnt gjort en rekke reformstudier med retorikk, symboler og metaforer som utgangspunkt. Selv om disse studiene er svært forskjellige,

så har de ett felles trekk i det at de er ment å være teoretiske forklaringer på empiriske fenomener. På tross av at det kan reises tungtveiende teoretisk kritikk mot enkelte av disse studiene, så har de i hvert fall forsøkt å gripe trekk ved dynamikken i reformer i et (post)moderne samfunn. Vi kan si at verktøykista er full av interessante redskaper, selv om de nok ligger hulter i bulter og ikke alltid viser seg like velegnet for det formål de var laget for.

Den argumentative tilnærmingen derimot står sterkt teoretisk og filosofisk, men vi mangler studier som anvender dette perspektivet empirisk. Vi er kommet kort når det gjelder å utvikle operasjonaliserbare indikatorer som tilfredsstillende validitets- og reliabilitetskrav. Et siktemål med artikkelen er å forsøke å bidra til å utvikle indikatorer med utgangspunkt i språkteori med forståelsesorientert argumentasjon som utgangspunkt.

Det finnes mange måter å gjøre dette på. Mitt forslag består av seks indikatorer - tre fra hvert av de to perspektivene som er skissert. Disse indikatorene skal så drøftes med utgangspunkt i reformprosessen i Nordland fylkeskommune.

Enighet basert på retorikk

Retorikk betyr opprinnelig talekunst eller veltalenhetslære, og var et viktig fag i det gryende demokratiet i det antikke Aten, der det var viktig å argumentere offentlig for å få gjennomslag for sine synspunkter. I dagligtalen, og også ofte i den samfunnsvitenskapelige litteraturen, oppfattes retorikk i dag som "propaganda, lureri og tomme oppblåste ord" (Herastveit og Bjørge 1987:12). Studier av retorikk beskjeftiger seg med å forklare hvorfor noen ideer blir akseptert, mens andre oppleves som uakseptable. Retorikk kan dermed sies å være analyse av aksepteringsfaktorer (Hood og Jackson 1991:26). I én variant - som særlig er utbredt i politisk teori - bruker retorikeren språket som virkemiddel for å realisere egne interesser (Edelman 1967/1985). Retorisk praksis består i å kunne nyttiggjøre seg slike innsikter strategisk. Ved hjelp av retoriske virkemidler søker man å skape oppslutning om problemdefinisjoner og løsninger som man selv er tjent med. Man kan si at det er sofistenes forståelse av retorikk som har størst utbredelse i dag. Sofistene betraktet retorikken som et middel til å overtale en forsamling av tilhørere (Platon 1971:24). Den som har ordet i sin makt, kan overbevise hvem som helst om hva som helst. Sofistene underviste i talekunst, og ble mestre i utforming av kommunikasjonens formelle sider. De lærte fra seg retoriske knep, og bekymret seg ikke om det som ble sagt hadde referanse til det som var rett og sant.

En lignende variant av retorikk finner vi i ny-institusjonell organisasjonsteori, som har fått stor utbredelse de siste årene. Her ser man på reformer som symboler, som gir organisasjonen positiv oppmerksomhet (Meyer og Rowan 1977/91, Powel og De Maggio 1991, Brunsson og Olsen 1990, March og Olsen 1987, Røvik 1992b). Organisasjonsutvikling har en legitimitetsskapende funksjon i omgivelsene, fordi slike konsepter assosieres med rasjonalitet og modernitet. I dette perspektivet blir reformer dekoplet fra de organisatoriske kjerneaktivitetene (Meyer og Rowan 1977/91:57) og fungerer som "windowdressing". Retorikerne betraktes her som normstyrte aktører, som søker å leve opp til institusjonelle forventninger. De er fanget av trender og motebølger (Røvik 1992b). I det følgende vil jeg bruke begrepet retorikk om begge disse oppfatningene, selv om de har ulike teoretiske opphav. I begge tilfellene fremstår nemlig kommunikasjon som noe fremmedgjørende, og kvaliteten på den konsensus som springer ut av en slik kommunikasjon blir lav.

Hvordan kan vi få bekreftet retorikkhypotesen?

En indikator på retorikk er at retorikerne anvender "*retoriske knep*" for å vinne oppslutning om reformideene. Her forventer vi at retoriske virkemidler blir anvendt av de sentrale aktørene i reorganiseringsprosessen, og at dette er bakgrunn for at konsensus dannes.

En annen indikator på retorikk er at retorikerne er de som blir "*vinnere*" i beslutningsprosessen om ny styringsstruktur. Om det f.eks. er slik at de sentrale retorikerne skaffer seg økte ressurser i form av makt og innflytelse, så kan også dette være en indikasjon på at retorikkhypotesen bekreftes. Hvis andre politikerne over tid opplever at de taper makt og innflytelse med den nye styringsmodellen, styrkes retorikkhypotesen.

En tredje indikator på retorikk er at det er *dekopling* mellom reformideer og effektene som reformen fikk. Er det slik at retorikken settes i stedet for handling, eller skaper den nye strukturen nye handlingsmønstre i Nordland fylkeskommune? I den organisasjonsteoretiske delen av ny-institusjonell teori, er hypotesen at koplingen mellom organisatorisk praksis og reformer er svak eller fraværende. Hvis vi finner at reorganiseringen i Nordland fylkeskommune ikke har resultert i at man har kommet nærmere en praktisk realisering av målsettingene i reformen, har vi en indikasjon på at retorikkhypotesen har noe for seg.

Enighet basert på argumenter

Med utgangspunkt i *den argumentative hypotesen* fortolker vi interaksjon som forståelsesorientert. Mennesker kommuniserer i den hensikt å utvikle en felles forståelse av problemer, mål og løsninger. Kommunikasjon er dermed en forutsetning for kollektiv problemløsning og handlingskoordinering. Habermas setter den kommunikative handlingstypen i kontrast til strategisk handling, som retorikk er et eksempel på.

"I shall speak of communicative action whenever the actions of the agents involved are coordinated not through egocentric calculations of success but through acts of reaching understanding. In communicative action participants are not primarily oriented to their own individual successes; they pursue their individual goals under condition that they can harmonize their plans of action on the basis of common situation definitions" (Habermas 1984:285).

Kommunikativ handling forutsetter at man løser problemer og utvikler ideer og strategier med utgangspunkt i argumentasjon. Partene må her begrunne sine standpunkter med referanse til felles standarder og verdier. Det er altså partenes anledning til å påvirke beslutningsutfall gjennom argumenter som er prøven på om vi kan fortolke en talehandling som kommunikativ. I kommunikativ handling er det den substansielle styrken i argumentet som skal styre utfallet i offentlige beslutninger. Kommunikasjonsforstyrrende elementer som retorikk, makt, autoritet, karisma, tradisjon osv. skal i dette perspektivet elimineres så langt råd er.

Kommunikativ handling er ikke bare en abstrakt idé å strekke seg mot. I demokratiske samfunn er det utviklet en rekke institusjoner der beslutninger blir fattet med utgangspunkt i offentlig argumentasjon. Her drøftes kollektive problemer ansikt-til-ansikt, og partene tvinges til å rettferdiggjøre sine standpunkter med referanse til allmenngyldige prinsipper. Politiske institusjoner i demokratiske systemer har som et vesentlig kjennetegn at beslutninger fattes med utgangspunkt i argumentasjon. Selv om politisk kommunikasjon i praksis viser seg å være påvirket av forstyrrelser i form av retorikk og makt, så ligger det innebygget i demokratiske institusjoner at man legger til rette for likeverdig kommunikasjon. I en politisk forsamling er det f. eks. utviklet regler for hvordan ordskiftet skal foregå slik at deltakerne får forholdsvis like muligheter til påvirkning. Siden politiske forsamlinger er underlagt handlingstvang og har begrensede ressurser, er det også utviklet avstemningsprosedyrer slik at man kan fatte beslutninger også om spørsmål der man ikke kommer fram til enighet. Avstemninger skjer imidlertid først etter at man har vært gjennom en prosess med

argumentasjon, som er en helt sentral løsningsmekanisme i demokratiske institusjoner.

"Demokrati är inte bara, eller ens huvudsakligen, en fråga om att räkna röster och mekaniskt aggregera preferanser. Den demokratiska processen är också en diskursiv praktik. Dess institutioner, dvs. den parlamentariska församlingen och den öppna debatten, tvingar deltagarna att ge argument för och offentligt försvara sina ståndpunkter. Denne offentlighet innebär att aktörerna tvingas att moraliskt rättfärdiga sina handlande och att moraliska argument därmed också får en betydelse" (Rotstein 1994:139).

Hvordan skal vi så empirisk kunne påvise om reorganiseringsprosessen i Nordland fylkeskommune er preget av en kommunikativ rasjonalitet? Når kan vi si at den argumentative hypotesen blir empirisk bekreftet?

En indikator på den argumentative hypotesen er at *berørte parter opplever at de har fått mulighet til å påvirke* problemdefinerings, målsettinger og de løsninger som ble valgt. Her dreier det seg om legitimiteten til reorganiseringen som beslutningsprosess. Hvis prosessen har vært utformet slik at fylkespolitikere i Nordland opplever at de har fått delta i reorganiseringsprosessen, styrkes den kommunikative hypotesen.

En annen indikator på den argumentative hypotesen, er at deltakerne har utviklet felles problemforståelse og mål med reorganiseringsprosessen. Hvis deltakerne har *identiske begrunnelser* for nødvendigheten av å endre det formelle styringssystemet og for å iverksette bestemte løsninger, er dette en indikasjon på dybde i den enighet som er utviklet.

Den tredje indikatoren på den argumentative hypotesen, er at konsensus om den nye styringsmodellen *blir vedlikeholdt over tid*. Hvis fylkespolitikere i Nordland støtter opp under den nye politiske styringsmodellen også etter at de har erfart effektene av den, kan dette være en indikasjon på at den konsensus som er etablert har en dybde og kvalitet som står seg mot tidens tann. (Motsatt kan vi forvente at retorisk etablert enighet har kort levetid).

Før jeg går i gang med analysen, skal jeg beskrive den nye styringsstrukturen nærmere ved å gå gjennom bakgrunnen for reorganiseringen, hvilke mål man satte seg og hvilke virkemidler man valgte.

Fra hovedutvalgsmo­dell til generalistmodell

Med innføring av generalistmodellen har Nordland fylkeskommune den enkleste styringsmodellen i kommunalsektoren i Norge. Dette til tross for at organisasjonen er stor og har et omfattende politisk ansvar for helse, skole, samferdsel, regional utbygging og kultur. Nordland fylkeskommune er faktisk Nord-Norges største organisasjon med 7.500 ansatte.¹ Paradoksalt nok har små kommuner med 500 innbyggere en langt mer kompleks styringsstruktur enn "kolossen" Nordland fylkeskommune.

Hva var *bakgrunnen* for denne radikale reorganiseringen? Går vi til samlingen av utredninger om "Politisk demokrati og organisering av Nordland fylkeskommune", så finner vi følgende problembeskrivelse (Nordland fylkeskommune: Utredning nr. 2, s. 12):

- a) *sektoriseringproblemet (oppsplitting i organisasjonen i fagdisipliner både politisk og administrativt, og de vansker dette skaper for helhetsavveininger)*
- b) *ansvarsproblemet (mellom politiske organer og mellom politiske og administrative organer)*
- c) *synlighetsproblemet (allmennhetens oppfatning av fylkeskommunens rolle og oppgaver mellom stat og kommune)*
- d) *slitasjeproblemet (som følge av knapp økonomi og muligheter for ulike grupper til å delta i politisk arbeid)*

Hvilke mål satte man for reorganiseringsprosessen? I brosjyren som ble laget før iverksettingen av den nye styringsstrukturen heter det i avsnittet om formålet med reformen:

"Hovedmålet med reformen er å vitalisere det politiske demokratiet i fylkeskommunen og gi politikerne reell styring. Dette skal skje ved at politisk makt fordeles til generalpolitiske utvalg som fylkesting og fylkesutvalg. Fylkespolitikkerne skal være generalister med best mulig vilkår for helhetsvurderinger og prioriteringer" (Nordland fylkeskommune: Ny politisk styringsstruktur 1992 s 1).

Når det gjelder *virkemidler* som ble valgt, la politikerne spesielt vekt på sektorproblemet som oppsto som en følge av hovedutvalgsmo­dellen, og det var derfor naturlig at man grep fatt i formell struktur som den sentrale endringsvariabelen. (Den nye politiske styringsstrukturen bygger fortsatt på formannskapsprinsippet når det gjelder ansvarsfordelingen i politikken.) Innføring av parlamentarisme ble utredet og diskutert, men fikk ikke støtte i fylkestinget.

¹ Artikkelen ble skrevet i 1995, altså før spesialisthelsetjenestene ble overført til statlige foretak og fylkeskommunen mistet halvparten av sine ansatte.

Generalistmodellen bryter med sektorisering som arbeidsdelingsprinsipp for den politiske organiseringen. Siden politikerne skulle være generalister, ønsket man å innføre institusjonelle rammebetingelser som skulle gi muligheter for å utvikle politikere med helhetlige perspektiv og prioriteringer. Fylkesutvalget ble fratatt innstillingsretten overfor fylkestinget med unntak av budsjett og fylkesplansaker, og skulle fungere som et driftsstyre med ansvar for løpende saker. For å forberede sakene til fylkestingets plenum, ble det opprettet fylkestingskomiteer, som var sammensatt etter partienes relative støtte i fylkestinget. De hadde ikke beslutningsmyndighet, men representerte en arbeidsform der saker forberedes før de behandles og vedtas i fylkestingets plenum. Arbeidsdelingen i komiteene fulgte ikke den tradisjonelle sektorinndelingen, men tok utgangspunkt i politikkområder. Hver komitè hadde kontakt med minst to sektorer i administrasjonen. Saksordførervervet gikk på omgang slik at alle representantene over tid skulle ha lagt fram saker for fylkestingets plenum.

Fylkesordføreren ledet møtene i fylkestinget og fylkesutvalget og fordelte saker mellom komiteene og fylkesutvalget. Formelt skulle kommunikasjonen mellom det politiske og administrative systemet skje mellom fylkesordfører og fylkesrådmann.

Den nye styringsstrukturen ble gjenstand for formell politisk behandling i fylkestinget seks ganger. Stort sett ble alle sakene vedtatt enstemmig. Et unntak er den første avstemningen, som omhandlet hovedprinsippene for den nye politiske styringsstrukturen. Her stemte 67 representanter for den nye styringsmodellen, mens fire stemte imot (Nordland fylkeskommune sak 36/90).

Brukes retoriske knep?

Når begrepet retorikk brukes på reformprosesser, er man ikke opptatt av sammenhengen mellom *løsning og problem*, men på sammenhengen mellom *argument og aksept* (Hood og Jackson 1991:10). Noen argumenter oppleves som sanne, riktige og selvvinnlysende, fordi de fremføres med overbevisningskraft og estetisk eleganse, ikke fordi de bygger på rasjonell innsikt, forskning eller erfaring. I retoriikkperspektivet er man opptatt av de språklige virkemidler som brukes for å overtale et publikum. Det dreier seg om hvordan retoriske knep kan anvendes i kommunikasjon for å vinne aksept for en bestemt problemforståelse eller løsning. Vi kan også forvente at retorikerne velger strukturelle løsninger som de selv og deres partier vil

være tjent med. Hvis prosessen er sterkt influert av retoriske knep og noen blir vinnere og andre tapere i reformprosessen, kan vi forvente at koplingen mellom reformideer og praksis blir løs.

En indikator på at vi har med retorikk å gjøre, er at det brukes retoriske virkemidler. Spørsmålet er om sentrale aktører i reformprosessen tok i bruk *retoriske knep* for å skape oppslutning om reformideene.

1. Et retorisk knep består i å skape harmoni mellom normer og forventninger hos det publikum man henvender seg til og den reformen som skal lanseres. Som vi har sett kan både organisasjoner og omgivelser beskrives som institusjoner, der det eksisterer forventninger om hva som er god organisasjonspraksis. Retorikken må være tilpasset den generelle samfunnsutviklingen og de rådende verdier i samtiden. Hood og Jackson kaller dette for *symmetri*. Et eksempel på symmetri i reorganiseringsprosessen i Nordland fylkeskommune er at begrepet "driftsstyre" ble fjernet fra vokabularet da man underhånden fikk beskjed om at departementet ville reagere negativt på en slik betegnelse på fylkesutvalget. Selv om man lokalt hadde utviklet begrepet driftsstyre, og man mente at det var en dekkende beskrivelse av den faktiske funksjonsmåten til utvalget, lot man være å bruke begrepet for ikke å få motstand i departementet. Ved å anvende betegnelsen fylkesutvalg, skapte man symmetri ved å presentere den nye styringsmodellen slik man forventet at aktører i departementet ønsket det.

2. Et annet retorisk knep er å bruke *metaforer* som slår an hos publikum. Med metafor menes at et fenomen beskrives med referanse til et annet fenomen, og spesielt at man beskriver noe ukjent og komplisert med referanse til noe kjent og enkelt (Lakoff og Johnson 1980). For å betegne de politiske rollene man ønsket å fremme med en ny politisk styringsstruktur i Nordland, brukte man flere metaforer. I arbeidet med den første utredningen, lanserte utrederne metaforen "hestehandler" som en viktig rolle for politikerne. Begrepet var hentet fra kommunalforskeren Offerdal (1989), som var diskusjonspartner for utredningsgruppa og som holdt foredrag i fylkestinget. Hestehandlermetaforen ble imidlertid blankt avvist av politikerne. Begrepet hestehandler tilfredstilte ikke kravet om symmetri fordi det skapte negative assosiasjoner. Fylkesordføreren begrunnet dette slik: *"Hestehandler er jo et begrep som ofte er brukt odiøst om visse sider ved politikken, sjøl om det gjennom Offerdals betraktninger er gitt en litt annen karakter"*.

Da metaforen "generalist" ble lansert av utredningsgruppen, reagerte politikerne positivt. I en periode der sektorisering har vært standardproblemet for kommuner og fylkeskommuner, gir generalistmetaforen gode

assosiasjoner. Politikerne ønsket å være generalister, med ansvar for å finne helhetlige løsninger på overordnede problemstillinger.

3. Et retorisk knep består i å gjøre bruk av *selektive eksempler*. Man trekker frem bare de eksempler som støtter opp under den reformen man vil ha tilslutning til. Man kan også unngå eller underkommunisere eksempler som kan svekke den reformen man vil selge. I utredningene unngår man f. eks. å nevne at studier av kommunale organisasjoner faktisk har vist at hovedutvalgene i den gamle modellen er det stedet der flest politikere føler det mest meningsfylt å delta. Hovedutvalgene er også viktige rekrutteringskanaler til politikken. Hvis dette var blitt trukket fram, ville spørsmålet fort kommet om hvorfor man nå skulle nedlegge hovedutvalgene. Det unngikk man ved å bruke eksempler selektivt.

4. Retorikk må utformes slik at *tvil blir blokkert*. Et eksempel på dette finner vi i fylkeskommunens egen evaluering av reformen. Det har vist seg at generalistmodellen har gjort beslutningsprosessene så effektive at omgivelsene har problemer med å følge med. Kritikerne hevder at effektiviteten nå er så stor at opinionen ikke får mulighet til å påvirke prosessen. Som svar på denne kritikken heter det i fylkeskommunens evalueringsrapport:

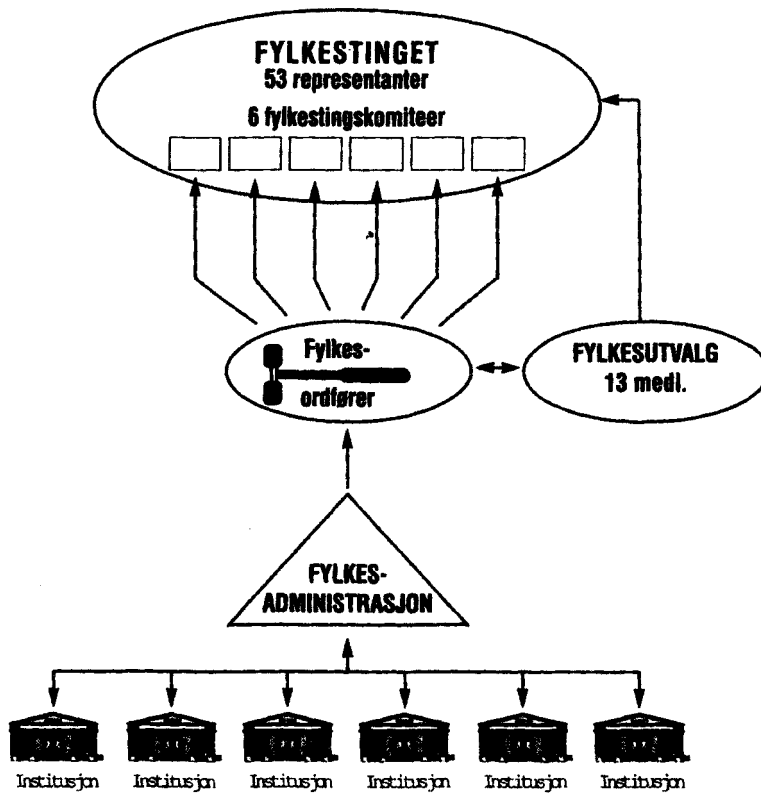
"Lobbyister" har klaget på at systemet er for raskt - at det kan gå på bekostning av den politiske legitimitet. Bekymringen går vel heller på mulighetene til å få sine interesser ivaretatt. Denne "spenningen" bør vel systemet kunne leve med" (Nordland fylkeskommune: Utredning 3 Vedlegg 1 s 9).

Her blir kritikerne redusert til "lobbyister". Det å sverte kritikere er en kjent måte å blokkere tvil på. Denne teknikken er utbredt i reformprosesser, der kritikere ofte blir spilt ut over sidelinja.

5. En god retoriker er *enkel å forstå*. Forklaringer og figurer må ikke være for komplekse. Budskapet må være enkelt om man skal vinne aksept for det. Når det gjelder organisatoriske reformer, så har det blitt påpekt at de er slående enkle i forhold til den komplekse virkelighet de er myntet på.

"Enkelhet og kompleksitet utgör et dilemma för reformer - enkla reformer får lätt stöd, men är svåra at genomföra, reformer som er komplexa nog att avbilda verkligheten är mer lämpade för genomförande, men är svåra at skapa stöd for" (Brunsson og Winberg 1990:178).

Et eksempel fra reorganiseringsprosessen i Nordland fylkeskommune er figur 1, som illustrerer den nye formelle styringsstrukturen. Den er enkel og oversiktlig. Her finnes bare to politiske organ, og administrasjonen beskrives som en enhetlig pyramide.



Figur 1: Generalistmodellen slik den ble presentert i Nordland fylkeskommunes informasjonsmateriell.

6. Retorikken bør også signalisere *seriøsitet*. Den reformen man ønsker å fremme må presenteres på en seriøs måte. Når man kaller den nye styringsmodellen for "en formannskapsmodell med generalpolitisk utvalgstruktur og komitèbehandling i fylkestinget før plenumsbehandling", så oser det av seriøsitet og ansvarlighet. En reforms seriøsitet kan også understrekes ved hjelp av forskning og forskere. I et moderne samfunn, der teknikk og forskning har høy status, blir det viktig å legitimere reformer vitenskapelig. I fylkeskommunen brukte man en kjent kommunalforsker som støttespiller i reformarbeidet. Selv om begrepet "hestehandler" ikke falt i god jord, så er det sannsynlig at Offerdal indirekte bidro til å legitimere reformen.

Som vi har sett ble det brukt retoriske knep i reformprosessen. Dette betyr imidlertid ikke at retorikken er strategisk forankret. I all kommunikasjon benytter vi oss av retoriske virkemidler, uten at dette nødvendigvis betyr at vi manipulerer for å fremme våre egne interesser. En viktig side ved strategisk retorikk er at retorikeren søker å oppnå en gevinst for seg selv ved å benytte retoriske knep.

Ble retorikerne vinnere i reformprosessen?

Reorganisering av formelle strukturer dreier seg ikke bare om å finne gode organisatoriske løsninger i teknisk forstand. Formelle strukturer reflekterer ofte interessene til de som besitter makt i organisasjoner, og reformprosesser handler derfor om å omfordele makt og innflytelse. I politiske organisasjoner er strukturer våpen "by which political winners pursue their own interests" (Moe 1989:267). Vi skal derfor undersøke hvem som eventuelt fikk mer makt ved innføring av generalistmodellen i Nordland fylkeskommune. Retorikkhypotesen styrkes om vi finner at retorikerne ble vinnere i reformprosessen. Med retorikerne menes de aktørene som sterkest bidro til å skape det nye "generalistspråkspillet". Det tenkes her særlig på fylkesordføreren, som ledet den politiske styringsgruppen for reformen, og fylkesrådmannen som ledet den administrative utredningsgruppen.

Den nye styringsstrukturen konsentrerte makt i rollene til fylkesordfører og fylkesrådmann. Disse hadde selvsagt også mye makt med hovedutvalgsmodellen, men da delte de makten med hovedutvalgsledere og etatssjefer. Som vi ser av figur. 1, kan den nye styringsstrukturen fortolkes som et timeglass, med fylkesordfører og fylkesrådmann som kopleingspunkt. Disse to utgjør den eneste formelle kommunikasjonskanalen mellom politikk og administrasjonen, og de får følgelig stor makt. Fylkesordføreren understreker da også at ordførerrollen er styrket:

En del av maktkonsentrasjonen man hadde omkring formannen i helse og sosialstyret, formannen i skolestyret osv. topper seg nå mot fylkesordføreren. Jeg kan jo ikke gjøre alt sjøl, men gjennom de valg, de utpekinger og den rådføring som skjer med administrativ ledelse, så har nok fylkesordføreren fått mer makt i dette systemet.

På administrativ side finner vi en tilsvarende maktkonsentrasjon i rådmannsrollen. Dette kommer til uttrykk ved at rådmannen underskriver på alle saker som sendes over fra administrasjonen til det politiske systemet.

Den spede kritikk som kom mot generalistmodellen kom fra partier med liten representasjon i Nordland fylkesting, som Venstre, Kristelig folkeparti

og Rød Valgallianse. Disse hevdet at de store partiene har fått mer innflytelse enn de små. Det var da også lederne i de fire største partiene som satt i utredningsgruppa for reorganiseringsprosessen, og som følgelig hadde størst politisk innflytelse på utformingen av den nye styringsmodellen.

Det var også mange politikere som mener at generalistmodellen ga fylkesutvalget større makt enn tidligere:

Av de 26 politikere vi intervjuet i Nordland, var det 14 som trakk fram som et negativt trekk at det hadde skjedd en maktkonsentrasjon i fylkesutvalget. I den forbindelse ser vi at uttrykket "maktelite" i tilknytning til heltidsansatte fylkestingspolitikere er et gjennomgående trekk (Øgård og Bø 1994:68)

Det er uklart om det var frikjøpsordningen for politikerne (som har eksistert lenge før den nye styringsstrukturen) som skapte en maktelite, eller om dette skyldes den nye styringsmodellen. Uansett, så viser intervjuer med ledere i sentraladministrasjonen at fylkesutvalget hadde mye uformell makt. Åtte av ni administrative ledere henter politiske signaler i fylkesutvalget, ikke i fylkestinget (Øgård og Bø 1994:71). Fylkesordføreren var uenig i denne kritikken og mente at fylkesutvalgets makt var overdrevet:

Etter min oppfatning har fylkesutvalget mindre innflytelse enn de hadde tidligere. Mange saker går nå til fylkestinget uten at fylkesutvalget har vært inne og klussa med dem. Når fylkesutvalget i den gamle modellen hadde innstillingsrett i alle saker, så la de premissene for fylkestingsbehandlingen. Dette var en viktig del av kritikken om sandpåstrøing. I inneværende år kommer vi vel opp i 150 saker i fylkestinget. Det vil si at fylkestinget behandler de aller vesentligste spørsmål som berører fylkeskommunen. Jeg tror at fylkesutvalgets makt er overdrevet.

Med utgangspunkt i et retorikkperspektiv kan fylkesordføreren motargumentasjon tolkes som en måte å tilsløre at de sentrale politiske lederne har tjent på den nye styringsmodellen. En dyktig retoriker har nemlig evnen til å begrunne private interesser slik at de fremstår som gode for allmennheten (Hood og Jackson 1991:27). Argumentene må "anstendigjøres" for å bli akseptert i offentlig debatt (Elster 1992).

Det kan nok reises innvendinger mot å fortolke reformprosessen som et maktpill, der retoriske virkemidler brukes strategisk for å vinne aksept for en organisatorisk løsning som en maktelite tjener på. Dette kommer jeg tilbake til. Likevel kan vi fortolke reformprosessen slik at de sentrale reformatorene (partilederne i de fire største partiene og fylkesrådmannen) var de som blir vinnere i reformprosessen. De økte både sin egen og sine

partiers makt og innflytelse. Vi kan altså svare ja på spørsmålet om retorikerne ble vinnere.

Spørsmålet er imidlertid om dette går på bekostning av de andre partene. Er maktfordelingen et nullsumspill, der den ene parten taper det den andre vinner, eller kan vi tenke oss at alle parter opplever at de har fått større makt og innflytelse fordi systemet er blitt mer demokratisk og effektivt? Hvordan opplevde politikerne effektene av generalistmodellen? Opplevde de at de nye reformideene bidro til å skape nye organisatoriske realiteter?

Dekopling mellom reformideer og effekter?

Det er gjort mange reformstudier som viser at reformideer enten bare resulterer i prat uten praktiske konsekvenser eller at resultatet blir marginalt i forhold til ressursbruken i reformprosessene (Downs og Larkey 1986). I ny-institusjonell organisasjonsteori har man på bakgrunn av disse erfaringene utviklet forklaringer som understreker at moderne organisasjoner er avhengig av legitimitet i omgivelsene for å overleve. En måte å bygge opp legitimitet på, er å iverksette reformer.

Fylkeskommunene sliter med lav legitimitet. Dette kommer til uttrykk i at valgdeltakelsen er lav og synkende sammenlignet med kommune- og stortingsvalg (Fevolden 1994:295). Mange ønsker også å nedlegge fylkeskommunen. I en meningsmåling blant kommunalpolitikere svarte 51 prosent ja på spørsmålet om fylkeskommunen bør avvikles, 41 prosent svarte nei og 8 prosent vet ikke (Kommunal rapport 29.08.94). For organisasjoner som ønsker å bygge opp legitimitet, blir det viktig å gjennomføre reformer, fordi man da signaliserer at man er opptatt av å forbedre seg. I det moderne samfunnet er endring blitt et mål i seg selv. Organisasjoner i stadig endring oppfattes i omgivelsene som rasjonelle og moderne. Om disse endringene er koplet til den daglige praksis i organisasjonen er ikke avgjørende. Poenget er at det ved hjelp av reformer bygges opp et ferniss som harmonerer med forventninger i omgivelsene. Dette er utgangspunktet for at man i ny-institusjonell teori har en hypotese om *dekopling mellom reformideer og praktiske resultater*.

Som utgangspunkt for å drøfte dette skal jeg ta for meg ulike evalueringsstudier som er gjort av modellen, samt egne intervjuer og erfaringer². Dette betyr imidlertid ikke at jeg skal foreta en tradisjonell

² Min deltakelse i den administrative utredningsgruppen kan nok svekke artikkelens objektivitet. Når man har deltatt i en reorganiseringsprosess, utsettes man for mistanke om partiskhet. På den andre siden er deltakelse ofte en forutsetning for å forstå et

effektstudie. Jeg er her først og fremst opptatt av om deltakerne fortolker virkningene av reformen på samme måte, eller om oppfatningene spriker. Det man i praksis gjør i evalueringsstudier, er å fortolke deltakernes vurderinger av om en konkret reform har ført til forbedringer eller ikke. Intervjuer dreier seg ikke om å samle fakta, men om å samle tekster. Disse tekstene er for det første informantenes fortolkninger av faktiske hendelser. For det andre er de også preget av å være forskerens re-fortolkninger. Forskeren velger ut en begrenset tekstmengde, og i rapporten blir disse tekstene analysert i lys av teoretiske tekster. Evalueringer består dermed av lag på lag med fortolkning og refortolkning (Saxi 1994), og blir mer en meningsmåling enn en resultatmåling. Når deltakerne er enige om effektene av en reformprosess, blir det forholdsvis enkelt å etablere et bilde av den. *Konsensus* om effekter i evaluering av reformprosesser er ofte det eneste kriteriet på sannhet vi kan bruke, siden objektivt målbare effekter er vanskelige å finne.

Ifølge fylkeskommunens egen evaluering, er følgende oppnådd ved innføring av generalistmodellen:

- * Fylkestinget er blitt vitalisert ved at det behandles langt flere saker både av prinsipiell betydning og viktige eller kontroversielle enkeltsaker.
- * Fylkestinget er blitt vitalisert gjennom komitèarbeidsformen, saksordførerordningen og ved at fylkestingsmedlemmer dermed blir aktivisert.
- * De politiske organer har en mer helhetlig tilnærming til de saker som behandles.
- * Ansvarsforholdene mellom de politiske organer, mellom politiske og administrative organer og mellom administrative organer er blitt klarere og mer entydige.
- * Beslutningsprosessen er blitt betydelig effektivisert ved at saker i hovedsak bare behandles i det organ som skal fatte endelig vedtak (Nordland fylkeskommune: Utredning nr. 3, s. 3).

fenomen og for å kunne fremstille det på en relevant måte. Det er også påpekt at samfunnsforskeren som samfunnsborger alltid vil være deltaker i det samfunnet han beskriver i en fundamental betydning (Skjervheim 1975). Deltakerrollen er grundig behandlet i forbindelse med kvalitativ empirisk forskning (Hammersley og Atkinson 1987, Solberg 1982, Whyte 1955).

I evalueringsrapporten fra det såkalte "pilotkommuneprosjektet" ble reorganiseringen i Nordland sammenlignet med Hordaland og ti kommuner. Blant de 12 deltakerne kommer Nordland meget positivt ut. Stort sett opplevde politikerne at generalistmodellen hadde skapt klare forbedringer (Baldersheim m.fl. 1994:91):

Tabell 1: Politikernes oppfatning om at fylkestingskomiteene i Nordland har: (Prosentandel som svarte Ja)

Gjort arbeidet i fylkestinget mer meningsfylt	79
Ført til mer interessante debatter i fylkestinget	51
Fått flere folkevalgte til å engasjere seg i fylkestingsdebattene	74
Effektivisert arbeidet i fylkestinget	79
Bidratt til en klargjøring av politikerrollen	54
Ført til mindre detaljorientering og mer prinsipporientering blant de folkevalgte	70
Ført til klarere ansvarslinjer mellom politikk og Administrasjon	62

De aller fleste politikerne mente at det politiske arbeidet var blitt mer meningsfullt, noe som skulle være en indikasjon på at fremmedgjøringen i fylkespolitikken var blitt mindre. Videre hadde ordningen bidratt til å få flere folkevalgte til å engasjere seg i debattene. De folkevalgte var også blitt mer prinsipporienterte og mindre opptatt av detaljer, slik man forventet da man fjernet hovedutvalgene. Dette er en indikasjon på at generalistrollen har blitt styrket i den nye styringsstrukturen. I forhold til administrasjonen har man oppnådd et klarere skille. Fylkestinget var også blitt effektivisert ved at man nå behandler ca. 150 saker årlig, mens man med hovedutvalgsmodell behandlet ca. 50 saker. Dette kan tas som en indikasjon på at fylkestinget var blitt et viktigere politisk organ.

Det positive inntrykket av komitèsystemet bekreftes av en annen studie av komitesystemet, basert på personlige intervjuer med 14 fylkestingspolitikere.

"Oppgaver og problemer som griper inn i hverandre, har bedre muligheter for å få en helhetlig løsning i den nye strukturen, enn under hovedutvalgsmodellen" (Amundsen og Petterson 1993:24).

Generalistmodellen har ifølge denne undersøkelsen gitt bedre betingelser for helhetlig tenkning og styring. Den politiske fremmedgjøringa var også dempet, og samtlige informanter legger vekt på at "de uerfarne politikerne har blitt mer aktive i den politiske debatten... fordi systemet gjør det umulig å ikke være aktiv" (s 27). At generalistmodellen aktiviserte det som tidligere ble betegnet som B-laget i politikken, er viktig i et

demokratiperspektiv. Når generalistmodellen bidro til å aktivisere nykommerne i politikken, kan dette tolkes som en indikasjon på at maktkonsentrasjonen i fylkespolitikken er redusert.

Fylkesordføreren understreker også at fylkestinget var blitt vitalisert. På spørsmål om hva som var det mest positive ved den nye politiske styringsstrukturen, svarte fylkesordføreren slik:

"Det mest positive føler jeg er at hovedmålet om at fylkestinget skulle få tilbake sin innflytelse har slått til. Det har økt aktivitetsnivået blant de ordinære fylkestingsrepresentantene. Vi opplever at de er på talerstolen alle sammen.... Dette systemet har vist seg å ansvarliggjøre fylkestinget som helhet. En av de største svakhetene ved det gamle systemet var at fylkestinget framsto som sandpåstrøere".

I evalueringene var det komitèsystemet og ordningen med *ambulerende saksordførere* som ble vurdert som særlig positive med den nye fylkestingsordningen. I komiteene foregikk det konstruktive politiske arbeidet forholdsvis uformelt, og deltakerne var forholdsvis likestilte. Når fylkestinget beskrives som et "politisk verksted", så er det nok særlig arbeidet i komiteene som er bakgrunnen (Nordland fylkeskommune: Utredning nr. 3 s 7).

På bakgrunn av de refererte evalueringene, kan vi konkludere med at forventningen om dekopling mellom reformideer og effekter ikke blir bekreftet. Politikerne i fylkestinget vurderer generalistmodellen som en forbedring på flere sentrale punkter. Det er altså ikke bare retorikerne som har høstet gevinster av den nye styringsstrukturen.

Retorikk som en-faktor-forklaring

De sentrale aktørene i reformprosessen i Nordland fylkeskommune var dyktige og bevisste retorikere. På spørsmål om retorikk spilte en viktig rolle for å få gjennomført reformen, svarte fylkesordføreren:

"Det er ikke tvil om det. Og eg var under prosessen veldig våken, og eg har inntrykk av at rådmannen også var veldig våken, for det ordvalg man skulle bruke i forhold til det budskap man ville framføre. Det som ble framført som hovedbudskapet var at makta skulle flyttes tilbake til fylkestinget, og at dette var det egentlige folkevalgte organet og at man brukte den type uttrykk og betegnelser, det trur eg egentlig var med og smurte prosessen i gunstig retning".

Fylkesrådmannen la også avgjørende vekt på det han kalte "pedagogikken i det budskapet som skal fremmes". Måten tingene ble sagt på var viktig, og det ble arbeidet intenst med formuleringene i de ulike utredningene. Man var også nøye med hvordan reformen ble presentert på konferanser og møter.

Betyr dette at fylkesordføreren og de andre endringsagentene i Nordland fylkeskommune er moderne sofister? Hvis analysen hadde sluttet her, ville leseren bli sittende igjen med inntrykk av at oppslutningen om reformen kunne fortolkes som et resultat av strategisk retorikk. Retorikkanalyser avsluttes som regel her, uten at det reises spørsmål ved om konsensus kan forklares med alternative tilnæringer. Dermed blir strategisk bruk av retoriske knep forklaringen på at det skapes konsensus for bestemte fortolkninger av virkeligheten. Man ender opp med en en-faktor-forklaring. I den neste delen skal vi analysere reformen med forståelsesorientert kommunikasjon som utgangspunkt. Vi vil da reise nye spørsmål og lete etter andre typer data enn innenfor det retoriske perspektivet. Dermed vil vi kunne utvikle alternative forklaringer på konsensusdannelse i reformprosesser.

Har politikerne fått påvirke reformprosessen?

En indikator på at en reformprosess er forankret i forståelsesorientert argumentasjon, er at berørte parter opplever at de har fått påvirke utformingen av den nye styringsmodellen. Den argumentative hypotesen blir styrket om vi finner at berørte parter opplever at de har hatt anledning til å påvirke problemdefinering, mål og løsninger. Siden vi her behandler en politisk reform, blir spørsmålet om politikerne har hatt adgang til å influere på utforming av den nye styringsstrukturen gjennom likeverdig argumentasjon. Dette er siktemålet med design av organisasjonsutviklingsprosesser med et kommunikativt utgangspunkt (Eriksen 1993a:254, Gustavsen 1990, Cohen 1991). Reorganiseringsprosessen skal altså her bedømmes ut fra prosedurale kriterier. Siden den avhengige variabelen er konsensus, blir det her sentralt å få fram hvordan politikerne fortolker deltakelsesmulighetene. Spørsmålet er om politikerne opplever at de har hatt innflytelse på utforming av den nye styringsmodellen. Vi skal altså fokusere på prosessens legitimitet hos deltakerne.

Reorganisering skjer alltid i situasjoner preget av knapphet. Det er knapt med penger, personell, tid, informasjon og kompetanse. Derfor må man utforme slike prosesser slik at man får mest mulig igjen for de ressursene som anvendes. Hensynet til bredest mulig deltakelse må avveies mot

effektivitetshensyn. Poenget er derfor ikke mest mulig deltakelse over lengst mulig tid, men å utforme en organisasjonsutviklingsprosess der deltakerne opplever at de har anledning til å influere. I det følgende skal jeg gå gjennom noen av de konkrete avgrensninger som ble gjort i utformingen av reformprosessen, før jeg tar opp spørsmålet om legitimiteten i prosessen.

Det var de fire partilederne fra de største partiene i fylkestinget som la premissene for endringsprosessen, ettersom de satt i arbeidsgruppa som hadde ansvar for å lede reformprosessen. Partilederne hadde ansvar for å organisere fram en politisk debatt i sine respektive partier. Fylkesordføreren understreker at både fylkestingsgruppa og Arbeiderpartiets styre i Nordland var med å utforme både problemforståelsen og de løsninger som ble valgt:

"Det var disse fires jobb å jobbe i forhold til sine partier. Jeg gjorde dette veldig konsekvent i forhold til mitt parti. Gjennom hele prosessen var mitt partis styre med, pluss at fylkestingsgruppa vår var med før vi gikk inn i firegruppa. Det var ikke slik at vi satt i det lukkede rom og produserte løsninger som så ble presentert som nyheter for andre grupperinger. Jeg tror det skjedde tilsvarende prosesser i de andre partiene".

De fire sentrale politiske lederne la vekt på kommunikasjon i forhold til sine partifeller, men beholdt likevel en stor grad av kontroll med prosessen. Dette er begrunnelsen for at man i den interne evalueringsrapporten i fylkeskommunen betegnet prosessen som "toppstyrt" (Nordland fylkeskommune: Utredning 3, s. 4). Det at formelle politiske ledere har en spesiell innflytelse er nokså selvsagt i et representativt demokrati, men det kan svekke legitimiteten til beslutningene.

Helt fra den første utredningen la man opp til at reorganiseringen av den politiske styringsstrukturen var en *politisk oppgave*. Det ble gitt klare signaler om at reorganiseringsprosessen ikke skulle omfatte det administrative systemet. Man argumenterte med at den politiske og administrative styringsstrukturen ikke behøvde å være speilbilder av hverandre. Tvert om; siden politikernes oppgave var å foreta helhetlige vurderinger, burde den organisatoriske "speilvingen", som man hadde hatt i hovedutvalgsmoellen, brytes. Administrasjonen skulle fortsette å være et spesialisert byråkrati, uavhengig av utfallet av den politiske reorganiseringsprosessen. Dette grepet i startfasen av prosessen førte til at de administrative lederne forholdt seg relativt rolige. Det kom ikke åpen kritikk fra de administrative lederne, selv om ikke alle var enige i de forslag som ble fremmet. Vi ser her at deltakelsen er begrenset til fylkestingspolitikerne. Også dette kan bidra til å svekke legitimiteten til reorganiseringsprosessen, samtidig som det kan argumenteres

demokratiteoretisk for at det er politikerne som bør få utforme den politiske styringsstrukturen.

Et annet viktig grep i reorganiseringsprosessen var selve *disponeringen* av utredningsarbeidet og reformprosessen. I den første utredningen ble de overordnede spørsmålene om politiske ansvarsprinsipper drøftet. Her tok man stilling til spørsmålet om man skulle innføre en ny styringsmodell bygget på parlamentarisme eller formannskapsprinsippet. Videre ble ulike arbeidsdelingsprinsipper diskutert. Da generalistmodellen ble valgt, med komiteer i fylkestinget, gikk den neste utredningen ut på å detaljere generalistmodellen. Utredning nummer tre tok for seg måter å organisere komitèsystemet på. Utredning fire gikk inn på organisering av institusjonsstyrene. Utredning fem handlet om etablering av helseinstitusjonsråd og utredning seks tok opp de ansattes medbestemmelse. Man beveget seg fra overordnede og prinsipielle strukturspørsmål til mer detaljpregede saker. I hver utredning fikk fylkestinget anledning til å vedta og gi signaler om neste skritt i prosessen. Denne måten å bygge opp prosessen på kaller fylkesordføreren for en "progresjonsmodell":

Det var relativt viktig at vi gikk fram med en veldig sterk grad av konsensus omkring disse spørsmålene. Å vedta såpass drastiske strukturendringer med to og tre stemmers overvekt, ville ikke være noe godt utgangspunkt, for da kunne vi risikere at om der blei et skifte i politikk, så kunne en reversere hele utviklingen og så fikk en ikke gjennomført noe forsøk. Det var også årsaken til at vi valgte den progresjonsmodellen vi gjorde med ikke å behandle alt på en gang, men å ha fram noe til forslag, og noe til drøfting i fylkestinget hver gang. Fylkestinget var med å vedta forventninger om den videre prosessen før den ble satt i gang.

Disponeringen av selve prosessen kan også sees på som en begrensning i forhold til konsepter som satser på "bottom-up" strategier, der det er deltakerne som formulerer problemer og løsningsstrategier (Pålshaugen 1992, Ebeltoft 1991, Gustavsen 1990).

På tross av disse begrensningene i reformprosessen, viser det seg at *det er et flertall av politikere som opplever at de har vært aktivt med på å utforme den nye strukturen.*

Mange politikere har vært aktive i prosessen fram mot ny politisk organisasjon... 4/5 oppgir å ha vært aktive ut over å stemme på forslag. Litt over 1/4 har vært aktiv i planlegginga og utforminga av forsøket. Omlag halvparten har aktivisert seg i debatten rundt omorganiseringa (Hovik 1992).

Legitimiteten i endringsprosessen må sies å være høy, på tross av de begrensninger i deltakelse som jeg har vært inn på. Når ledernes sterke innflytelse ikke ser ut til å ha svekket legitimiteten i endringsprosessen, kan det ha sammenheng med at de øvrige politikerne har fått være med på å ta beslutninger som de opplever som sentrale, og at partilederne hadde høy legitimitet i sine partier.

Hadde deltakerne identiske begrunnelser for å engasjere seg i reformprosessen?

Gjennom forhandlinger, kompromisser og avstemninger er politikere i stand til å bli enige om praktiske løsninger på fordelingsproblemer og komplekse verdispørsmål. Vi har sett at generalistmodellen ble vedtatt i Nordland fylkesting praktisk talt enstemmig. Spørsmålet er om denne enstemmigheten kan tilbakeføres til forståelsesorientert kommunikasjon, der partene har utviklet en felles oppfatning av problemer og løsninger på bakgrunn av argumentasjon. Habermas forutsetter at en argumentativt etablert konsensus kjennetegnes ved at deltakerne ikke bare er enige om resultatene, men også om begrunnelsene (Habermas 1992:411). En rasjonell konsensus bygget på argumentasjon under ideelle vilkår vil resultere i at aktørene har *identiske grunner* for å engasjere seg i reformprosessen. Kompromisser er derimot forankret i kalkulasjoner om hvor mye aktørene selv kan tjene på å inngå et forlik.

Når det gjelder bakgrunnen for reformen, var det bred enighet om problemene i fylkeskommunen. Spesielt var sektor- og ansvarsproblemet noe som fylkestingspolitikere opplevde som problematisk med hovedutvalgsmodellen. Det er derfor lett å forstå at det nærmest var enstemmighet om prinsippet om å innføre generalistmodellen, som nettopp tok sikte på å konsentrere den politiske makta. På tross av en usedvanlig bred konsensus om resultatene i reformprosessen, viste det seg at partiene hadde nokså forskjellige begrunnelser for å støtte reformen. Dette kom klart fram i en konferanseserie der fylkesordføreren fra Arbeiderpartiet og Høyres gruppeleder presenterte reformen for fylkeskommunale ledere. Fylkesordføreren la vekt på at den nye styringsstrukturen innebar en demokratisering, fordi de folkevalgte representantene ville få tilført mer makt. Med generalistmodellen ville ingen politiske beslutninger kunne overprøves av administrative organer. Politikere var overordnet det administrative systemet, slik at de folkevalgtes makt nå ble mer reell og synlig. Politikerne skulle også fatte bindende beslutninger med hele

nordlandssamfunnet for øye. De skulle ikke lenger være en forlengelse av det administrative systemet, slik resultatet ofte ble med hovedutvalgsmodellen. Høyrelederen snakket ikke om demokrati i det hele tatt, men la i stedet vekt på at reformen innebar en effektivisering. Han illustrerte dette med å følge en spesielt komplisert sak gjennom hovedutvalgssystemet, der seks ulike politiske og administrative organer måtte forholde seg til saken. Mulighetene for en enklere og raskere saksgang og en innsparing av 20 stillinger i sentraladministrasjonen var høyrelederens begrunnelse for å støtte generalistmodellen.

En måte å forklare dette på kan være at reformen var et politisk kompromiss, der man hadde blitt enige om en beslutningsstruktur i skjæringspunktet mellom demokrati og effektivitet. Det har imidlertid ikke vært noen uenighet mellom de som ønsket demokrati og de som ønsket effektivisering. Disse to verdiene sto i praksis ikke i noe motsetningsforhold til hverandre i reformprosessen. De som ønsket demokratisering ønsket samtidig å effektivisere fylkeskommunen og de som argumenterte for effektivitet ønsket også demokrati. I generalistmodellen opplevde begge parter at deres målsettinger ble innfridd uten at noen ga uttrykk for at de hadde inngått et kompromiss.

En alternativ forklaring på at reformprosessen preges av bred enighet om resultatene, men samtidig av at partene begrunner nødvendigheten av reformen forskjellig, kan ligge i at deltakerne fortolker reformen ulikt. En organisatorisk struktur er en sosial konstruksjon på samme måte som andre realiteter. Politikerne møtte generalistmodellen først som en språklig konstruksjon i utredninger og på møter. At aktører med ulik bakgrunn fortolker tekster ulikt er ikke nytt (Gadamer 1975/1993). Politikernes ulike perspektiv, verdier og mål påvirker deres fortolkninger av reformen. De kan ha blitt enige om innholdet i utredningene nettopp fordi de fortolket innholdet slik at det passet med partiets ideer om politisk styring. Alternativet til kvalifisert konsensus blir dermed ikke nødvendigvis kompromisser, preget av interessehevding basert på strategiske kalkulasjoner. Selv om det er stor enighet om mange sider ved reformen, så finner vi at kravet om identiske begrunnelser ikke blir innfridd.

Det kan være på sin plass med noen bemerkninger til dette punktet. Reformprosessen kan være kommunikativt forankret selv om politikerne begrunner reformen forskjellig. En politisk forsamling skal representere ulike interesser og ideologier i befolkningen. Ideelt burde representative politiske forsamlinger avspeile det mangfold av behov, holdninger og verdier som finnes blant velgerne. Dermed blir sammensetningen i politiske organer preget av heterogenitet. Med dette som utgangspunkt blir det

vanskelig å oppnå en konsensus der man både krever enighet om resultat og identiske begrunnelser. Eriksen påpeker det uheldige i å kople kommunikatív handling til forestillingen om kvalifisert konsensus ut fra to grunner:

For det første fordi en slik rasjonelt motivert enighet ikke så ofte er mulig å få til i praksis. Dette svekker den empiriske relevansen av teorien. For det andre fordi en bare kan skille mellom konsensuelle og strategiske handlinger. Dermed gis sistnevnte et urimelig stort spillerom som forklaringskategori (Eriksen 1994:115).

Det finnes flere muligheter for konsensusdannelse enn strategiske kompromisser på den ene siden og kvalifisert konsensus på den andre. En mulighet er her kvasikonsensus, eller en enighet basert på at deltakerne finner det akseptabelt å etablere en situasjonsbetíngt enighet (Eriksen 1994:117). En annen mulighet er overlappende konsensus, der deltakerne er enige i konklusjonen, men der det kan være uenighet om premissene (Rawls 1987, Grímen 1994). En variant av dette er minikonsensus, der partene oppnår enighet ved å avstå fra å trekke inn kontroversielle spørsmål (Eriksen 1994:117).

Vi kan også tenke oss at identiske begrunnelser nettopp kan være et kjennetegn på en retorisk etablert enighet, fordi man har tilegnet seg standardargumenter for en bestemt løsning. Når en reform begrunnes likt av ulike parter, kan det være et tegn på at det ikke har foregått en indre bearbeiding, der reformideene er blitt brynt mot aktørenes forforståelse, normer og verdier. Reformers motepreg kan nettopp tilskrives mangelen på lokal bearbeiding, tilpasning og integrering. Det er også et sentralt poeng hos Hood og Jackson at administrative doktriner støttes opp av standardiserte argumenter. De har laget en katalog over 99 doktriner, med hvert sitt knippe av begrunnelser (Hood og Jackson 1991). I Wittgensteins terminologi kan vi si at reformer er språkspill eller systemer av begreper og praksisformer (Wittgenstein 1958/1971). Internt er språkspillene konsistente regelsystemer. Når man kan et spill, som f.eks. sjakk, vet man ikke bare hvordan brikkene skal flyttes. Man kan også bedømme et trekk i normative termer som smart, frekt, elegant osv. Hvis reformer introduseres som språkspill uten lokal bearbeiding og omfoming, blir resultatene sannsynligvis små, selv om reformatorene har identiske begrunnelser. Omvendt kan vi tenke oss at lokalt utviklede språkspill over tid er blitt funksjonelle selv om spillerne har ulike begrunnelser for å delta.

Vedlikeholdes enigheten om generalistmodellen?

Den argumentative hypotesen styrkes hvis det viser seg at politikerne *over lang tid* opplever at generalistmodellen er løsningen på viktige problemer med den fylkeskommunale politikken. Dette kan tolkes som en indikasjon på at det er dybde og kvalitet på den konsensus som ble etablert før vedtaket om å innføre denne modellen. Hvis vi tar utgangspunkt i ny-institusjonell teori, vil vi derimot forvente at reformer har kort levetid, fordi man stadig må fornye seg for å signalisere at man følger med i tiden og at man er villig til forandring. Reformbølger forklares i dette perspektivet med motelogikk, der en reform er mest attraktiv som symbol i initieringsfasen. Når den samme reformen er spredt til mange organisasjoner, svekkes den som symbol på nytenkning og modernitet (Røvik 1995). Når dette skjer, er det på tide å se seg om etter noe nytt.

Som vi har sett av tabell 1, så var det bred enighet om at generalistmodellen har gjort arbeidet i fylkestinget mer meningsfullt og effektivt. De folkevalgte var blitt sterkere engasjert i fylkestingsdebattene og de var blitt mer prinsipporienterte. Et stort flertall av politikerne i fylkestinget opplevde at hovedmålsettingen om å vitalisere det politiske demokratiet og å skape best mulige vilkår for helhetsvurderinger var blitt oppfylt. Dette var politikernes oppfatninger etter å ha prøvd generalistmodellen i tre år. På andre områder var det ikke fullt så stor enighet. Vi har sett at mange mente at fylkesutvalget hadde for mye makt, og det var også mange som mente at engasjementet fra omgivelsene ikke var blitt større med den nye modellen. På tross av dette var det stor enighet om at man på de fleste viktige områder hadde "oppnådd det som var tilsiktet" (Nordland fylkeskommune: Utredning nr. 3, s 3).

Høsten 1994 utredet administrasjonen i Nordland fylkeskommune en parlamentarisk styringsmodell, der man gikk enda et skritt lenger i å konsentrere makt. Parlamentarisme samler makt og ansvar hos det parti eller den gruppering som vinner flertall i den parlamentariske forsamling. Samtidig svekkes det konsensuspreget som politikken har med et formannskapssystem (Lotsberg 1989). Da utredningen var vurdert av den politiske styringsgruppen, ble det imidlertid besluttet at man ikke skulle legge fram parlamentarismemodellen for fylkestinget. Dermed hadde generalistmodellen overlevd sin første konkurrent. Selv om tre år ikke er noen lang levetid for en organisatorisk reform, så kan dette tolkes som en indikasjon på at generalistmodellen fortsatt oppleves som en god løsning på de problemer man har hatt med politisk styring. Det har likevel gått for kort tid til at vi kan felle noen endelig dom over modellen. Fylkestingene skiftes jevnlig ut, og generalistmodellen vil fortsatt bli utfordret av nye strukturelle

alternativer. Når jeg foreløpig ikke finner at motelogikk passer som beskrivelse på reformprosessen i Nordland fylkeskommune, skyldes det også at generalistmodellen ikke ble utformet av eksterne aktører. Generalistmodellen var en lokal "oppfinnelse". Prosessen i Nordland fylkeskommune har mer preg av lokalt håndverk og skreddersøm enn av masseproduserte moteplagg.

Avslutning

Utgangspunktet for denne artikkelen har vært å undersøke den empiriske relevansen til to teorier om hvordan konsensus etableres og vedlikeholdes i reformprosesser. Som vi har sett, blir både retorikkhypotesen og den argumentative hypotesen et stykke på vei bekreftet. Både retorikkperspektivet og det argumentative perspektivet har *empirisk forklaringskraft*. Perspektivene er dermed ikke gjensidig utelukkende som empiriske utgangspunkt. Vi har sett at det ble brukt retoriske knep og at retorikerne kan beskrives som vinnere i beslutningsprosessen om ny styringsstruktur. Dette styrker retorikkhypotesen. Vi finner imidlertid ikke at reformspråket er dekoplet fra den organisatoriske praksis. Tvert om finner vi at politikerne er enige om at man i stor grad har oppnådd de mål man satte seg med reorganiseringen. Det er altså ikke bare en maktelite som blir vinnere i reformprosessen. Dette svekker retorikkhypotesen. Konsensus om generalistmodellen ser ut til å vedlikeholdes, noe som styrker den argumentative hypotesen. Når vi også finner at berørte parter opplever at de har fått være med på å påvirke problemdefinering, målsettinger og løsninger, styrkes den argumentative hypotesen, selv om vi finner at deltakerne kan ha ulike begrunnelser for å støtte reformen.

Jeg skal ikke ta stilling til hvilke av disse perspektivene som *best* forklarer reorganiseringsprosessen. Retorikk spiller utvilsomt en rolle, men det er også mye som tyder på at argumenter faktisk har bidratt til å etablere og vedlikeholde konsensus om den nye styringsmodellen. På denne bakgrunn er reformprosessen i Nordland fylkeskommune en suksesshistorie, der både retorikk og forståelsesorientert kommunikasjon har virket inn. Jeg håper å ha demonstrert at argumentasjon som forståelsesorientert handling er et perspektiv som kan anvendes til å forklare hvorfor man i noen tilfeller faktisk lykkes med reformer.

Det analytiske skillet mellom retorikk og argumentasjon kan føre til at kommunikasjon fortolkes ensidig. Denne ensidige og negative forståelsen av retorikk er en arv fra Platon. Aristoteles var sterkt påvirket av Platon,

men han deler ikke Platons avvisende holdning til retorikk. I stedet utvider han retorikkbegrepet slik at det også inkluderer det substansielle innholdet i det som er retorikkens gjenstand. Retorikkens viktigste oppgave blir da ikke å overtale et publikum, men å få fram sakens kjerne.

Det er således nu klart, at retorikkens... oppgave ikke i og for seg er at overbevise nogen, men i hvert enkelt tilfælde at pege på de overbevisende momenter der foreligger (Aristoteles 1991:33).

God retorikk forutsetter et innvendig forhold mellom det saklige innholdet (logos) og talens form. Dette betyr at en retoriker som ikke er villig til å gå inn i substansiell og logisk argumentasjon svekker sin troverdighet. Logos er i følge Aristoteles det viktigste kriteriet på god retorikk. Å spille på publikums følelser er ikke tilstrekkelig, selv om publikums følelser, normer, verdier og perspektiver må tas hensyn til.

Det er mye som tyder på at heterogeniteten i moderne vestlige samfunn øker. Dette stiller større krav til vår evne til å utforme beslutningsprosedyrer med høy legitimitet. Gjennom reformer må vi utvikle politiske institusjoner som makter å håndtere økende verdidualisme og interesse mangfold. Vi må være enige om hvordan uenighet skal håndteres. Derfor blir det viktig å studere betingelsene for politisk konsensus i reformprosesser. I empirisk forskning må det utvikles positive hypoteser om menneskets evne til å utforme institusjonelle arrangementer som kan bidra til kollektiv problemløsning. Uten at vi utvikler slike positive perspektiver og hypoteser, blir vi lett fanget av negative forventninger i ulike varianter av strategisk handlingsteori. Hvis samfunnsvitenskapene skal bidra konstruktivt i utformingen av våre politiske institusjoner, er det nødvendig å bygge bro over kløften som har eksistert mellom normativ og empirisk teori (Eriksen 1993a,1993b, Rotstein 1994, Egeberg 1989).

Litteratur

Amundsen, G. O. og Petterson, C. 1993: *En evalueringsstudie av en politisk reorganisering i Nordland fylkeskommune*. Semesteroppgave i Kandidatstudiet i organisasjon og administrasjon. Høgskolen i Bodø.

Aristoteles 1991: *Retorik*. København: Museum Tusulanums Forlag.

Baldersheim, H., Hovik, S., Tufte G. og Øgård M. 1994: *Kommunal reorganisering. Sluttrapport fra forskerne*. Oslo: Kommuneforlaget.

Brunsson N. 1990: "Individualitet och rationalitet som reforminnehåll". I Brunsson, N. og Olsen, J. P. (1990): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Brunsson, N. og Olsen, J.P. 1990: *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Brunsson, N. og Winberg, H. 1990: "Att genomföra reformer". I Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1990): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Czarniawska-Joerges, B. 1988: *Att handla med ord. Om organisatorisk prat, organisatorisk styrning och företagsledningskonsultering*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Czarniawska-Joerges, B. 1989: "Merchants of Meaning: Management Consulting in the Swedish Public Sector". I Turner, B.A. (Red.): *Organizational Symbolism*. New York: Walter de Gruyter.

Czarniawska-Joerges, B. 1992: *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Göteborg: Nordsteds Juridik.

Czarniawska-Joerges, B. og Joerges B. 1992: "Linguistic Artifacts at Service of Organizational Control". I Gagliardi, P.: *Symbols and Artifacts. Views of the Corporate Landscape*. New York: Aldine deGruyter.

Czarniawska-Joerges, B. og Joerges B. 1995: *Winds of organizational change. How Ideas Translate into Objects and Actions*. (Under publicering)

Cohen, J. 1991: "Deliberation and Democratic Legitimacy". I Hamlin, A. og Pettit, P. 1991: *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Cambridge: Basil Blackwell.

Downs G. og Larkey P. 1986: *The Search for Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*. Philadelphia: Temple University Press.

Ebeltoft, A. 1991: *Dialogkonferanser. Kartlegging og planlegging av psykososialt arbeidsmiljø*. Rapport nr. 1/91. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

- Edelman, M. 1967/1985: *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago: University of Illinois Press.
- Egeberg, M. 1989: *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Elster, J. 1992: "Argumenter og forhandlinger. Om strategisk bruk av kommunikativ atferd". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 33:115-132.
- Eriksen, E. O. 1993a: *Grenser for staten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E. O. 1993b: *Den Offentlige dimensjonen. Verdier og styring i offentlig sektor*. Oslo: TANO.
- Eriksen, E. O. 1994: *Den politiske orden*. Oslo: TANO.
- Fevolden, T. 1994: "Utvikling av det politiske mellomnivået. Fylkeskommunen - fra hjelpeorgan til selvstendig forvaltningsnivå". I Christensen, T. og Egeberg, M. (red.) 1994: *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gadamer, H. G. 1975/1993: *Truth and Method*. London: Sheed & Ward.
- Grimen, H. 1994: "Fornuftig usemje og epistemisk resignasjon". I Eriksen, E. O. 1994: *Den politiske orden*. Oslo: TANO.
- Gustavsen, B. 1990: *Strategier for utvikling i arbeidslivet*. Oslo: TANO.
- Habermas, J. 1984: *The theory of Communicative Action*. Vol I. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. 1992: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Hammersley, M. og Atkinson, P. 1987: *Feltmetodikk. Grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*. Oslo: Gyldendal.
- Herastveit, D. og Bjørge, T. 1992: *Politisk kommunikasjon*. Oslo: TANO.
- Hood, C. og Jackson, M. 1991: *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.

Hovik, S. 1992: *Samspillet mellom politikere og ansatte i Nordland fylkeskommune, våren 1992*. Arbeidsrapport nr. 2. Oslo: Norsk Institutt for by og Regionforskning.

Lakoff, G. og Johnsen, M. 1980: *Metaphors We Live By*. Chicago: The University of Chicago Press.

Lotsberg, D. Ø. 1989: "Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønsteret før og etter innføring av byregjeringen". Norsk statsvitenskapelig tidskrift nr. 5, 111 - 132.

March, J. og Olsen, J. P. 1987: *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.

Mayer, J. W. og Rowan, B. 1991: "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". I Powell, W. og DiMaggio, P. 1991: *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Moe, T. 1989: "The Politics of Bureaucratic Structure". I Chubb og Peterson 1989: *Can the Government Govern?* Washington: The Brookings Institution.

Nordland fylkeskommune: Utredning 1: "Politisk demokrati og organisering av Nordland fylkeskommune" (Hovedprinsippene). I *Politisk demokrati og organisering av Nordland fylkeskommune. Utredninger i forbindelse med reorganiseringen av Nordland fylkeskommune*. 1990.

Nordland fylkeskommune: Utredning 2: "Politisk demokrati og organisering av Nordland fylkeskommune - detaljering av sentrale punkter i den nye styringsstrukturen". I *Politisk demokrati og organisering av Nordland fylkeskommune. Utredninger i forbindelse med reorganiseringen av Nordland fylkeskommune*. 1990.

Nordland fylkeskommune: Utredning nr. 3: *Politisk demokrati og organisering av Nordland fylkeskommune. Forslag til endringer og tilpasninger etter tre års erfaring*. 1994.

Nordland fylkeskommune: *Ny politisk styringsstruktur*. Brosjyre. Nordland fylkeskommune 1992.

Offerdal, A. 1989: *Politisk ekspertise - finst den?* Oslo: Kommunenes sentralforbund.

Olsen, J. P. 1983: *Organized Democracy. Political institutions in a welfare state - the case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.

Platon 1971: *Georgias*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Powell W. og DiMaggio P. 1991: *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Pålshaugen, Ø. 1992: *Som sagt så gjort? Språket som virkemiddel i organisasjonsutvikling og aksjonsforskning*. Oslo: Novus forlag.

Rawls, J. 1987: "The Idea of Overlapping Consensus". *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 7, nr. 1.

Rothstein, B. 1994: *Vad bör staten göra? Om velferdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.

Røvik, K. A. 1992a: "Institusjonaliserte standarder og multi-standardorganisasjoner". *Norsk statsvitenskapelig tidskrift* nr. 4 (261 - 285).

Røvik, K. A. 1992b: *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Røvik, K. A. 1995: "Deinstitutionalization and the Fashion Mecanism". I Czarniawska-Joerges, B. og Joerges B. 1995: *Winds of organizational change. How Ideas Translate into Objects and Actions*. (Under publisering).

Saxi, H. P. 1994: *Forsøksvirksomhet som problemløsning, konfliktskaping, symbol og dialog* *Evaluering av samordningsprosjektet Regionale Kompetanseutvalg i Nordland*. Rapport 3: Høgskolen i Bodø.

Skjervheim, H. 1975: "Deltakar og tilsodar". I Slagstad, R. (red.) 1975: *Positivism, dialektikk, materialisme. Den norske debatten om samfunnsvitenskapenes teori*. Oslo: Universitetsforlaget.

Solberg, A. 1982: "Erfaringer fra feltarbeid". I Holter, H. og Kalleberg, R. 1982: *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Syversen-Løvold, T. 1993: *Look to Lurøy*. Hovedfagsoppgave, Seksjon for Offentlig politikk og administrasjon. Universitetet i Tromsø.

Whyte, W.F. 1955: *Street Corner Society*. Chicago: The University of Chicago Press.

Wittgenstein, L. 1958/1971: *Philosophische Untersuchungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp

Øgård, M. og Bø, H. 1994: *Fylkeskommunal omstilling - eksemplene Hordaland og Nordland*. Bergen: LOS-Rapport 9407.

Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?

Hans Petter Saxi
hans.petter.saxi@hibo.no

Parliamentary principles in Norwegian municipalities – from consensus to majority rule?

Since 1837, local government in Norway has been managed according to the alderman doctrine, which has shaped a political culture characterized by consensus. In 1986, however, the municipality of Oslo replaced the alderman doctrine with the parliamentary principle. Nordland county followed in 1999 and Bergen municipality in 2000, and it was expected that the reforms would usher in a more majoritarian model of democracy. Is there any empirical evidence to support this expectation? The article compares the outcome of the reforms in Oslo, Nordland and Bergen with reference to three indicators of majoritarian democracy: 1) the dividing lines between political parties, 2) the concentration or sharing of executive power, and 3) the domination or balance in the relation between executive and legislative powers. The data indicate that there has been hardly any change at all in Oslo and Bergen, while some change towards a more majoritarian practice has been found in Nordland. One main reason for the small-scale changes is the electoral system, which is based on proportional voting. Another reason is the lack of willingness by the political parties to shape majority cabinets. The author ends up by questioning the notion of consensus as a problem in politics.

Key words: parliamentary principle • Norway • municipalities • majoritarian democracy

Innledning

Da byrådet i Oslo hadde sitt første møte i februar 1986 var det første gang på 150 år at en norsk kommune ikke var styrt med basis i formannskapsprinsippet. Byparlamentarismen i Oslo fikk naturlig nok stor oppmerksomhet, og ble gjort til gjenstand for flere evalueringer (Baldersheim og Strand 1988, Lotsberg 1989, Baldersheim 1989, Baldersheim 1992, Baldersheim 2005, Myrvold og Østtveiten 1999, Opedal og Stigen 1999 og Hagen, Myrvold, Opedal, Stigen og Østtveiten 1999). Parlamentarisme har imidlertid ikke spredt seg med noen særlig kraft til andre kommuner og fylkeskommuner i Norge. Nordland fylkeskommune innførte fylkesråd i oktober 1999, mens Bergen kommune fikk sitt første byråd i juni 2000. Erfaringene fra Nordland er vurdert i flere studier (Saxi 2002, Røiseland 2003, Røiseland og Stigen 2003, Saxi 2003, Saxi og Lødemel 2004). Også Bergen er evaluert (Fimreite, Klausen, Kvalvåg, Myrvold og Opedal 2003 og Myrvold 2004).¹ Fra 2003 har også fylkeskommunene i Hedemark, Nord-Trøndelag og Troms innført parlamentarisme, og i flere andre kommuner og fylkeskommuner vurderes en slik reform. Hvis fylkeskommunene blir erstattet med regionfylker i 2010, er det sannsynlig at disse vil bli styrt med basis i det parlamentariske prinsipp. Siden det bare er erfaringene fra Oslo, Nordland og Bergen som er evaluert per i dag, skal artikkelen begrense seg til disse.

Bakgrunnen for å innføre parlamentarisme var noe forskjellig: I Oslo ønsket man å få bukt med et stort regnskapsunderskudd og å styrke den helhetlige politiske styringen av kommunen. Man hadde også en målsetting om bedre publikumsservice (Lund 1995). I Bergen og Nordland søkte man å øke den folkevalgte innflytelsen og å få til en mer helhetlig styring, men man hadde ikke økonomisk krise som i Oslo.² I Nordland var man i tillegg bekymret for den synkende deltakelse i fylkestingsvalgene. I det siste valget før innføring av parlamentarisme i 1999, var valgdeltakelsen til fylkestinget i Nordland 50,9 %.

Samtlige forskere som har skrevet om overgangen fra formannskap til parlamentarisme, har hevdet at dette representerer et skritt i retning av majoritetsstyre. Det er da også mange gode grunner til å gjøre en slik antakelse (Bukve 1995). Formannskapsprinsippet innebærer nemlig at det utøvende organet velges med utgangspunkt i proporsjonalitet, noe som innebærer at alle partier, med unntak av de aller minste, er repre-

sentert i de besluttede organer. Med en slik brei representasjon forventer man politiske beslutningsprosesser som preges av forhandlinger og kompromiss, og en politisk kultur basert på konsensus. Det parlamentariske prinsipp innebærer at det utøvende organet utgår fra et flertall i den folkevalgte forsamling, noe som i et topartisystem betyr at den politiske gruppering som får flertall kan danne regjering alene. Makten vil da alternere mellom de to konkurrerende partier, som i perioder vil dominere politikktutforming. Parlamentarisme innebærer majoritetsstyre fordi det utøvende organ bare består av representanter for flertallet i parlamentet.

Den norske valgordningen, med proporsjonale valg i store valgkretser, frembringer imidlertid et flerpartisystem, som skaper en langt mer kompleks politisk dynamikk enn i topartisystemene. Norsk parlamentarisme, både nasjonalt og i kommunesektoren, gir muligheter for dannelsen av flere typer regjeringer og råd. Majoritetsråd basert på ett parti blir derfor ikke noen regel når man etablerer det parlamentariske styringsprinsipp i kommunesektoren. Ofte vil rådene ha et mindretall av de folkevalgte bak seg, og koalisjoner er vanlige. Når slike råd dannes, blir både spillet mellom rådet og de folkevalgte og samhandlingen innad i rådet preget av forhandlinger og kompromisser. Dette gjør at det også her utvikles en politisk kultur preget av konsensus. Det er derfor et *empirisk* spørsmål om innføring av parlamentarisme i et flerpartisystem vil frembringe en kultur preget av konsensus eller majoritetsdominans. Dette er en grunn til at vi bør se nærmere på de rådene som er dannet i Oslo, Nordland og Bergen. Har rådene hatt et flertall av de folkevalgte bak seg, eller har de vært i mindretall? Har enkeltpartier dominert rådene, eller har de bestått av koalisjoner? Har rådene vært dominerende i forhold til bystyre og fylkesting, eller har forholdet vært mer preget av balanse?

Spørsmålet om konsensus- og majoritetsstyre har vært studert empirisk i flere av de ovenfor nevnte studiene, selv om dette ikke har vært et hovedtema. Her har man undersøkt følgende spørsmål: Ble skillelinjene i politikken tydeligere etter at den parlamentariske styreform ble innført? Førte parlamentarisme til endringer i det politiske voteringsmønsteret? Hvilken betydning har det om rådet er i majoritets- eller minoritetssituasjon?

Artikkelen tar utgangspunkt i Arend Lijpharts distinksjon mellom konsensus- og majoritetsstyre, og retter søkelyset mot karakteristika

ved de by- og fylkesråd som har vært dannet etter at man innførte parlamentarisme i Oslo, Nordland og Bergen. Hovedproblemstillingen er om parlamentarisk styring i kommunesektoren har bidratt til å gjøre politikken mer majoritetspreget.

Fra formannskap og fylkesutvalg til by- og fylkesråd

Folkeviljen kan komme til uttrykk på ulike måter, og demokratiske regimer er da også organisert svært forskjellig (Lijphart 1984; Rasch 2004). På tross av dette, er det mulig å klassifisere styreformene i grupper med klare likhetstrekk. En klassifisering som har fått stor utbredelse er Arend Lijphart's idealtypiske skille mellom konsensuspregede og majoritetspregede regimer. Han gir følgende generelle beskrivelse av forskjellene:

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).

Distinksjonen mellom konsensus og majoritetsstyre kan brukes for å få fram viktige forskjeller mellom formannskapsprinsippet og det parlamentariske prinsipp. Formannskapsloven i Norge, som ble vedtatt i 1837, ble preget av en politikkforståelse som var harmonipreget:

Formannskapsprinsippet er uttrykk for ein kommunalpolitisk styringsmodell der fellesoppgåvene som må løysast, er oversiktlige og lettfattelege, og der hopehav og kollegialitet er oppnåelege ideal (...) den reknar med at konflikhtar er sjeldne, og om dei oppstår, blir ikkje vedtak gjort før konflikt er gjort om til konsensus (Baldersheim 1984:41).

Det parlamentariske prinsipp er i norsk sammenheng yngre enn formannskapsprinsippet. Man regner Riksrettsdommen i 1884 som en milepæl i utviklingen av parlamentarisme, selv om det ennå tok mange tiår før parlamentarisme var gjennomført (Stavang 1998; Nordby 2006). Det parlamentariske prinsipp representerer en mer konfliktpreget oppfatning av politikk enn formannskapsprinsippet, siden konflikter åpent kommer til uttrykk i kampen om regjeringsmakt.

Det er tre viktige forskjeller på formannskapsprinsippet og det parlamentariske prinsipp: Den første kommer til uttrykk i måten man velger representanter til det utøvende organet på – og utgjør kanskje den viktigste forskjellen mellom en parlamentarisk modell og formannskapsmodellen. Med formannskap og fylkesutvalg velges representantene med utgangspunkt i proporsjonalitet, der partiene blir representert i forhold til deres forholdsmessige styrke i kommunestyre og fylkesting. Hensynet til at det beslutende organet skal avspeile preferansene til borgerne veier tungt, og alle partier (med unntak av småpartiene) er representert. Med parlamentarisme dannes det utøvende organet med utgangspunkt i flertallsvalg, noe som innebærer at bare det parti eller den koalisjon av partier som støttes av flertallet blir representert. Om sammensetningen av det utøvende organet er basert på proporsjonalitet eller flertall får betydning for politikkutforming. Størst betydning har det for opposisjonen, som med parlamentarisk styresett blir ekskludert fra det utøvende organ. Opposisjonen blir henvist til å kontrollere og overvåke regjeringens politikk. «Den spenningen som oppstår mellom regjering og opposisjon, skal skape et livlig politisk værslag og gi sikkerhet for at regjeringens handlinger blir overvåket av skarpe øyne» (Lotsberg 1989:113). Det må imidlertid tilføyes at opposisjonen i et parlamentarisk system ikke nødvendigvis behøver å «leve i skyggenes dal». Gjennom aktiv bruk av media og parlamentets talestol kan opposisjonen få fram sine alternative synspunkter fordi de ikke blir ansvarliggjort gjennom representasjon i det utøvende organet.

En annen viktig forskjell på formannskapsprinsippet og det parlamentariske prinsipp berører forholdet mellom posisjon og opposisjon. Valg av formannskap gjelder til neste valg, altså i fire år. Det er ikke mulig for opposisjonen å kaste formannskapet. Med innføring av parlamentarisme får opposisjonen mulighet for å erklære mistillit til en regjering, og kan dermed tvinge den til å fratre. Regjeringen har på sin side mulighet til å sette press på opposisjonen ved å stille kabinettsspørsmål på bestemte saker. «Mistillitsinstituttet er selve det definerende element i parlamentarismen. Kabinettspørsmålet er motstykket – regjeringens ultimate trussel overfor opposisjonen» (Sejersted 1998:227).

En tredje viktig forskjell på formannskapsprinsippet og det parlamentariske prinsipp gjelder forholdet mellom politikk og administrasjon. Formannskapsprinsippet innebærer at administrasjonen skal ledes av en profesjonell administrasjonssjef, som har ansvar for å utrede og

tilrettelegge saker for de folkevalgte og iverksette de vedtak som gjøres i politiske organer. Politikernes oppgaver blir å lage mål, retningslinjer, gjøre enkeltvedtak og å overvåke iverksettingen. Forholdet mellom politikk og administrasjon vil med styring basert på formannskapsprinsippet være preget av administrativ autonomi og underordning. Denne «separasjonsmodellen» innebærer at administrasjonen og politikerne lever i to sfærer og kontakten dem imellom skjøttes av øverste politiske og administrativ ledelse (Røiseland og Stigen 2003:19-21). Med innføring av parlamentarisme vil et politisk valgt råd overta den strategiske ledelsen av administrasjonen. Dette innebærer en politisering, noe som krever en «responsiv administrasjon» (op.cit. 20-22). Nå vil politiske normer og verdier gjennomsyre administrasjonen, som må være lojal mot den regjering som til en hver tid sitter med makten. En viktig egenskap for administrative ledere i et parlamentarisk system er å kunne «antesipere» politiske utspill og holdninger.

Til nå har vi beskrevet det parlamentariske styringsprinsippet slik det praktiseres i et topartisystem. Vi kan kalle dette for «klassisk parlamentarisme». Denne styringsformen ble utviklet i England på 1700-tallet. Moderne norsk parlamentarisme skiller seg fra denne klassiske modellen på flere måter. Viktigste er den proporsjonale valgordningen og det store antallet partier. Siden ett parti svært sjelden oppnår flertall alene, er det etter valgene vanlig at partiene forhandler seg imellom med sikte på å danne regjering. I mange tilfeller lykkes man ikke med å danne flertallsregjeringer. Mindretallsregjeringer er den mest vanlige form for regjeringsdannelse i Norge i etterkrigstiden, og vi må helt tilbake til 1961 for å finne en flertallsregjering basert på ett parti (Rasch 2004).

Et annet særtrekk ved norsk parlamentarisme er at man ikke har oppløsningsrett. Norge er faktisk det eneste land i verden som praktiserer parlamentarisme uten mulighet for å oppløse parlamentet og å skrive ut nyvalg (Strøm 1994; Rasch og Aardal 1994). Dermed mangler norske regjeringer et viktig maktmiddel, noe som er en av forklaringene på den hyppige forekomsten av mindretallsregjeringer.

Når kommuner og fylkeskommuner velger å innføre parlamentarisme, skjer det med utgangspunkt i norske forutsetninger. Dette betyr at vi også her kan forvente mindretallsregjeringer på grunn av flerpartisystemet og fordi man ikke har oppløsningsrett. Det er imidlertid to forskjeller på norsk parlamentarisme nasjonalt og i kommunesektoren:

I norsk parlamentarisk praksis trenger ikke regjeringen en positiv

tillitserklæring fra Stortinget. Det er nok at regjeringen blir tolerert av parlamentsflertallet og unngår mistillit (Stavang 1998). Dette er bakgrunnen for at man sier at Norge har en negativ parlamentarisme (Rasch 2004:115). Mangel på investitur kan være en grunn til at norske regjeringer står svakt i forhold til parlamentet (Nordby 2000:111; Rasch 2004:172). Det parlamentariske styringsprinsippet i kommuneloven § 19–4 krever imidlertid at kommune- og fylkesråd må ha støtte fra et flertall av representantene i kommunestyret eller fylkestinget for å tiltre. Parlamentarismen i kommunesektoren kan dermed sies å være positiv (Saxi 2002:8).

En annen viktig forskjell er at komiteene på Stortinget er lukkede, mens de er åpne i Oslo, Bergen og Nordland. (Oslo hadde lukkede komiteer fram til våren 1999, da de ble åpnet etter en endring i kommuneloven (Hagen m.fl. 1999:44)). Komiteene i Stortinget er viktige arenaer for utvikling av politiske kompromisser. «Overlegningene i komiteene har alltid vært unndratt offentlig innsyn. Hadde møtene vært åpne, ville de trolig mistet mye av den konsensusfremmende funksjonen de åpenbart har» (Nordby 2000:222). Åpne komiteer vil i prinsippet svekke de folkevalgte i forhold til rådene, fordi lukkede forhandlinger er en forutsetning for komiteenes verkstedfunksjon. Både innsettingsvedtaket og åpningen av komiteene gjør at vi over tid kan forvente et noe sterkere majoritetsstyre i kommunesektoren enn nasjonalt.

Med Lijphart på indikatorjakt

Det norske parlamentariske systemet har ikke gitt politikken et entydig majoritetspreg.³ Med flerpartisystem blir det et empirisk spørsmål om politikkkutforming er preget av konsensus- eller majoritetsstyre.

Hvordan kan vi måle graden av konsensus- eller majoritetsstyring? Lijphart (1999) har utviklet 10 indikatorer i en studie av 36 demokratiske land. Indikatorene går på valgordninger, partisystem, ett- vs. tokammersystem, sentralbank med varierende autonomi og om landene er enhetsstater eller føderale. Dette er indikatorer som ikke lar seg bruke i en studie i kommunesektoren. To av Lijpharts indikatorer lar seg imidlertid bruke på norske kommuner.

Den første går på regjeringstyper. Vi kan klassifisere regjeringstyper langs to dimensjoner: Langs den første skiller vi på om regjeringer er

basert på et flertall eller et mindretall i den folkevalgte forsamling. Langs den andre dimensjonen skiller vi mellom regjeringer bestående av et enkelt parti eller av en koalisjon. Sammen gir de to dimensjonene fire kombinasjonsmuligheter. Den ene, hvor regjeringsmakten konsentreres i ett parti som har støtte fra et flertall av de folkevalgte, var alminnelig i norsk rikspolitikk like etter krigen: Arbeiderpartiet dominerende utformingen av politikken, som dermed fikk et majoritetspreg. I senere år er det imidlertid en regjeringstype basert på mindretallsregjeringer som har vært vanlig; noen ganger utgått fra et enkelt parti, men i økende grad basert på koalisjoner av flere partier. Politikken får da et konsensuspreg fordi regjeringen må forhandle både internt og med deler av opposisjonen i parlamentet.

Den andre indikatoren fokuserer på forholdet mellom regjering og de folkevalgte. Hvis forholdet preges av at regjeringen dominerer de folkevalgte, har vi med et majoritetsstyre å gjøre. Hvis forholdet derimot preges av likeverdighet, får politikktutformingen mer preg av balanse. Lijphart anvender regjeringers overlevelsessevne over tid som indikator på om det er balanse mellom det utøvende organ og parlamentet. Dette vil også vi bruke som operasjonalisering.

Vi skal i tillegg til dette anvende en tredje indikator som har vært brukt i flere studier, nemlig om skillelinjene i politikken øker med overgangen til parlamentarisme. Overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme forventes å føre til at avstanden mellom partiblokkene øker. Forskerne har brukt både holdningsdata og voteringsstudier for å undersøke om en slik forventning blir innfridd.

Dermed er vi i stand til å formulere tre spørsmål, som det lar seg besvare med utgangspunkt i empiri om parlamentarismen i Oslo, Bergen og Nordland:

- 1 Blir skillet mellom posisjon og opposisjon klarere med parlamentarisme?
- 2 Blir den utøvende makt konsentrert i ett parti eller deles makten på flere partier etter innføring av parlamentarisme?
- 3 Er rådene dominerende i forhold til bystyret og fylkestinget, eller preges forholdet av balanse?

Det kan diskuteres om disse indikatorene er tilstrekkelige som mål på grad av konsensus- og majoritetsstyre, og det kan også tenkes at det finnes andre indikatorer som kunne vært brukt. Med utgangspunkt i

10 indikatorer har Lijphart et bedre grunnlag for å kategorisere regimer enn forfatteren av denne artikkelen. En grunn til at indikatorene likevel er funnet tilstrekkelige i forhold til problemstillingen er at indikator to, om konsentrasjon eller spredning av makt, er den indikatoren som Lijphart mener er den avgjørt viktigste. Konklusjonene vil likevel ta høyde for begrensningene i de indikatorer som er brukt.

Blir skillet mellom posisjon og opposisjon klarere med parlamentarisme?

Politiske skillelinjer kan studeres på ulike måter. Man kan kartlegge politikeres *oppfatninger* av de politiske skillelinjene og man kan studere *faktisk stemmegivning*. Begge deler er blitt gjort, og vi skal her referere noen av de mest sentrale funn. Politikernes oppfatninger av forholdet mellom de politiske skillelinjene og stemmegivning kommer fram i tabellen under.⁴

Tabell 1: Prosentandel politikere i bystyre og fylkesting som sier seg helt eller delvis enig i påstanden: «Stemmegivningen i fylkestinget/bystyret følger først og fremst de politiske skillene mellom posisjons- og opposisjonspartiene». (P = parlamentarisme, F = formannskap)

	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Nordland
1998	56 % (P)	75 % (F)			
2002		81 % (P)	85 % (F)	92 % (F)	94 % (P)

Tabellen viser at et flertall av politikerne mener at stemmegivningen følger skillet mellom posisjon og opposisjon både med parlamentarisme og formannskap. Det er imidlertid overraskende nok i byene med formannskap; Trondheim, Stavanger og Bergen i 1998, at flest politikere mente at stemmegivningen følger de politiske skillene mellom posisjons- og opposisjonspartiene. Det er Oslo som skiller seg ut med et lite tydelig blokkskille i politikken, til tross for at det er her man har hatt parlamentarisk styring lengst. Dette er overraskende i forhold til forventningene om at parlamentarisk styring skulle gi et klarere skille mellom posisjon og opposisjon.

Tabell 1 viser imidlertid også at blokkskillet i Bergen økte fra 1998, med formannskap, til 2002 med parlamentarisme, men økningen var

ikke stor. Fimreite m.fl. har sammenlignet konfliktnivået i bystyret i Bergen med formannskap og parlamentarisk styringsmodell basert på flere indikatorer uten å finne signifikante forskjeller i politikernes oppfatninger av konfliktnivået med formannskapsmodell og med parlamentarisme.

Konfliktnivået mellom posisjon og opposisjon ble vurdert nøyaktig likt under formannskapsmodellen i 1998 som under den parlamentariske modellen i 2002 (...) Sett under ett synes ikke skillene i Bergenspolitikken å være vesentlig endret etter innføringen av parlamentarisme, til tross for at bystyrepolitikkerne selv opplever en slik utvikling (Fimreite m.fl. 2003:47–48).

Hva viser så *voteringsstudiene*? Er det samsvar mellom politikernes oppfatninger og deres faktiske stemmegivning? Konsensuspreget i politikken i Oslo bystyre ble avdekket alt i den første studien som ble gjort av byparlamentarisme i Oslo, der man sammenlignet voteringsmønsteret i bystyret med formannskapsmodell i 1985 med parlamentarisme i 1987. Her viste det seg at konfliktnivået var stabilt og at blokkskillet faktisk gikk litt ned etter at parlamentarisme ble innført.

Det partipolitiske mønsteret i Oslo kommune har ikke endret seg vesentlig etter at byregjeringsordningen trådte i kraft. Både før og etter skiftet av styringsmodell fremtrer det et bilde av forholdsvis stor grad av enighet partiene imellom og fravær av et tradisjonelt blokkskill. Dette blir spesielt godt illustrert gjennom at Arbeiderpartiet og Høyre voterer sammenfallende i over 80 % av sakene (Lotsberg 1989:128).

På denne bakgrunn konkluderte Lotsberg med at det fantes en storkoalisjon mellom Arbeiderpartiet og Høyre i Oslo bystyre, som ikke ble påvirket av innføring av det parlamentariske system. Han mente derfor at man hadde hatt for høye forventninger til effektene av å innføre byregjering.

I en nyere evaluering av byparlamentarismen i Oslo foretok man en sammenligning av voteringsmønsteret i bystyret i 1991, med flertallsbyråd, og i 1997, med mindretallsråd. Man sammenlignet også med Bergen i 1997 som da hadde formannskapsmodell. For det første fant man at blokkdannelsen var klarest da man hadde flertallsråd, mens «atferden i situasjonen med mindretallsbyråd er mer uklar, og har flere fellestrekk med atferden innenfor formannskapsmodellen» (Hagen

m.fl. 1999:109). En grunn til dette er at et byråd i mindretall har større behov for å sonde med opposisjonspartiene i bystyret for å utvikle et flertall for sine forslag. Konfliktnivået i politikken i Bergen bystyre var generelt høyere enn i Oslo (Hagen m.fl. 1999:100).

Både holdningsundersøkelsene og voteringsstudiene indikerer at de politiske kulturene i bystyret i Oslo og Bergen lever videre tilsynelatende upåvirket av endringene i formell styringsstruktur. Dette til tross for at innføring av parlamentarisme er en forholdsvis radikal reform i kommunesektoren i Norge, og til tross for at parlamentarismen hadde fått virke i mer enn 10 år i Oslo. Resultatene viser at uformelle institusjonelle mønstre kan overleve lenge, selv om de formelle strukturene endres radikalt.

De refererte undersøkelsene viser at det parlamentariske grunnlaget for rådene spiller en avgjørende rolle for hvordan det politiske spillet utvikler seg. Med flertallsråd, vil blokk skillet i politikken bli tydeligere. Voteringsstudiene både av Oslo og Bergen viser at endringene i blokk-skiller ikke blir merkbare hvis overgangen går fra formannskapsmodell til mindretallsparlamentarisme. Når politikerne i Nordland i 1992 opplevde at stemmegivningen i fylkestinget fulgte skillelinjen mellom posisjon og opposisjon, så kan dette skyldes at man hadde et fylkesråd med flertall bak seg på det tidspunkt undersøkelsen ble gjort.⁵ Siden både holdningsdata og voteringsstudiene viser at det er kjennetegn ved rådene mer enn overgang fra formannskap til parlamentarisme som styrer politikktutformingene, skal vi i de to neste delene studere de by- og fylkesråd som har vært dannet etter at parlamentarisme ble innført i Oslo, Nordland og Bergen.

Blir den utøvende makt konsentrert i ett parti eller deles makt på flere partier etter innføring av parlamentarisme?

I et flerpartisystem vil parlamentarisme gi grunnlag for ulike typer regjeringer: Vi kan på den ene siden få flertalls- eller mindretallsregjeringer. På den andre siden kan vi få regjeringer utgått fra ett parti eller en koalisjon av partier. Disse mulighetene kan kombineres i følgende firefeltstabell (Damsgaard 1990:25).

Det framgår av tabell 2 at den mest majoritetspregede rådsformen, flertallsråd basert på ett parti, til nå ikke har forekommet i kommunesektoren i Norge. Over halvparten av rådene, 53 %, er mindretallsråd

basert på koalisjoner, altså den svakeste formen for råd. Slike råd klassifiserer Lijphart som konsensuspreget fordi man både må forhandle med andre partier i rådet og med opposisjonen i den folkevalgte forsamling. Også i mindretallsråd med støtte fra ett parti er man nødt til å forhandle seg fram til flertall i bystyre og fylkesting, men her slipper man å forhandle med koalisjonspartnere internt for å holde rådet samlet.

Tabell 2: Typer av by- og fylkesråd i Oslo, Bergen og Nordland. «Regjeringsperiodene» er beregnet i måneder og prosentuert.⁶

	<i>Flertallsråd</i>	<i>Mindretallsråd</i>
Ettpartiråd		Oslo 01.02.1986–31.12.1987 (23 m.) Oslo 01.01.1988–01.03.1989 (14 m.) Oslo 01.03.1989–28.03.1990 (13 m.) Oslo 25.10.1995–14.01.1997 (14 m.) Oslo 15.01.1997–26.10.1999 (33 m.) Oslo 27.10.1999–28.11.2000 (13 m.) Sum: 110 måneder = 29 %
Koalisjonsråd	Oslo 28.03.1990–31.12.1991 (21 m.) Nordland 15.10.1999–15.10.2003 (48 m.) Sum: 69 måneder = 18 %	Bergen 27.06.2000–25.06.2001 (12 m.) Bergen 26.06.2001–26.10.2003 (28 m.) Bergen 27.10.2003–01.01.2006 (26 m.) Oslo 01.01.1992–25.10.1995 (46 m.) Oslo 29.11.2000–28.10.2003 (35 m.) Oslo 29.10.2003–01.01.2006 (26 m.) Nordland 16.10.2003–01.01.2006 (26 m.) Sum: 163 måneder = 53 %

Tabell 2 viser at det bare er to av rådene som er basert på et flertall og at begge er støttet av koalisjoner. I tid utgjør dette 18 % av alle rådene i Oslo, Nordland og Bergen. Fylkesrådet i Nordland, som regjerte fra 1999 til 2003, står for den lengste perioden med flertallsparlamentarisme. Dette rådet hadde imidlertid støtte fra en storcoalisjon i fylkestinget, som besto av fem partier med 68 % av representantene i fylkestinget bak seg. I følge Lijphart er slike overdimensjonerte regjeringer ikke en indikator på majoritetsstyre, men tvert imot på konsensusstyre. «The most consensual type of cabinet is multiparty and oversized» (1999:91). Med utgangspunkt i dette resonnetet vil grupperingen av rådene i Oslo, Nordland og Bergen bli slik som i kolonnen til venstre i tabell 3. Her kan vi også sammenligne med Lijpharts rangering av regjeringstyper i 32 land i perioden 1945–1996 og med norske regjeringer i to ulike perioder.

Den største forskjellen mellom by- og fylkesrådene i Oslo, Nordland og Bergen og Lijpharts utvalg av demokratiske land, er andelen flertallsregjeringer basert på ett parti. Dette var den regjeringsformen som forekom oftest i de land Lijphart studerte, men den forekommer ikke i

kommunesektoren i Norge. Vi ser også av tabell 3 at by- og fylkesrådene er klart mer konsensuspreget enn det som er vanlig på nasjonalt plan i Norge i etterkrigstiden. Når vi imidlertid sammenligner by- og fylkesrådene med norske regjeringer i perioden fra 1986, så blir likhetene slående. De siste 20 årene har både norske regjeringer og by- og fylkesråd hatt et konsensuspreg.

Tabell 3: Typer av råd i Oslo, Nordland og Bergen og regjeringer i 32 demokratiske land, samt i Norge i ulike perioder.⁷

	By- og fylkesråd i Oslo, Nordland og Bergen	Regjeringer i 32 land 1945–1996 (Lijphart 1999)	Norske regjeringer 25.06.45–01.01.06	Norske regjeringer 09.05.86–01.01.06
Flertall ett parti:	–	37 %	27 %	–
Flertall koalisjon:	6 %	25 %	13 %	1 %
Mindretall, ett parti:	29 %	11 %	46 %	62 %
Mindretall koalisjon:	53 %	6 %	12 %	37 %
Storkoalisjon:	13 %	21 %	1 %	–
Sum:	101 %	100 %	99 %	100 %

Tabell 3 viser videre at storkoalisjoner er mer utbredt i demokratiske regimer enn man kanskje skulle forvente. I følge «minimal-vinner-koalisjons-teori» er det flere grunner til at slike overdimensjonerte regjeringer ikke dannes (Martin og Stevenson 2001: 1). Politiske partier søker å maksimere makt, og makt finner de i regjeringen der det er om å gjøre å ta så mange plasser som mulig. 2. Det er lettere å få til enighet innad i en regjering med få partier. 3. Med flere partier enn strengt tatt nødvendig for å sikre et flertall, blir det nødvendig å gjøre kompromisser, noe som gjør regjeringens profil uklar. Hvorfor valgte man likevel å danne en storkoalisjon i Nordland? I følge noen av de sentrale arkitektene bak reformen, var en årsak usikkerhet om hvordan parlamentarismen ville fungere. Storkoalisjonen var en myk overgang fra formannskap til fylkesråd. Partiene i fylkestinget hadde også tradisjon på å operere som blokker. Da AP ble invitert med på forhandlinger for å danne fylkesråd sammen med SP, KrF og V, forlangte de å få med seg SV. I følge politisk koalisjonsteori forklares dette med at AP dermed kom i en sentrumsposisjon, noe som gir maksimal innflytelse innad i rådet.

Har de 15 by- og fylkesrådene som har vært dannet i Oslo, Bergen

og Nordland bidratt til et mer majoritetspreget styre? Sammenlignet med internasjonale og norske regjeringer, må svaret bli nei. Den mest majoritetspregede regjeringstypen, flertallsregjeringer basert på ett parti, forekommer ikke og det er svært få flertallsregjeringer basert på koalisjoner. Det er mindretallsråd som dominerer bildet i Oslo og Bergen. Fylkesrådet i Nordland, basert på en storcoalisjon, skiller seg ut ved at det kan grupperes som flertallsråd, men følger vi Lijpharts reson- nementer, bidrar dette fylkesrådet til å forsterke konsensuspreget på de rådene som har vært dannet etter at parlamentarisme ble innført i kom- munesektoren.

Er rådene dominerende i forhold til de folkevalgte forsamlingene, eller preges forholdet av balanse?

I et parlamentarisk system med majoritetspreg vil regjeringen få en dominerende plass i forhold til parlamentet (Lijphart 1999:116). Dette er regelen der man har flertallsvalg i enmannskretser med et påfølgende topartisystem. Med forholdstallsvalg og flerpartisystem vil imidlertid regjeringer i mindretall være vanlige. Dette gjør det mindre sannsynlig at regjeringer kan dominere parlamentet. Ofte vil forholdet preges av maktbalanse siden regjeringen er nødt til å forhandle fram løsninger med partiene i parlamentet.

For å få et operasjonelt mål på graden av regjeringers dominans over den lovgivende forsamling bruker Lijphart regjeringers *levetid* som indikator. Regjeringer som holder seg ved makten over lang tid vil dominere den lovgivende forsamling, mens regjeringer med kort levetid ikke er i stand til å sette sitt preg på politikken.⁸ «Short-lived cabinets do not have sufficient time to develop sound and coherent policies» (Lijphart 1999:129).

Hvordan skal man så måle regjeringers levetid? Lijphart drøfter to indikatorer; den første består i å definere en regjering slik at partisammensetningen ikke endres. Det er imidlertid to metodiske problemer med denne indikatoren: For det første kan et regime som preges av regjeringer med kort levetid likevel oppleve at den politiske kursen er stabil fordi medlemmene i de nye regjeringene i hovedsak er de samme som i de gamle, slik det har vært vanlig i italiensk politikk. For det andre behøver ikke utskifting av partier i en koalisjonsregjering å få betydning for politikken som føres, slik som regjeringsskifter med ett-

partiregjeringer. Lijpharts andre indikator regner avslutningen på en regjering og begynnelsen på den neste ut fra flere kjennetegn; parlamentsvalg, skifte av statsminister og et skifte i type av regjering som minimal vinner, storkoalisjon, og minoritetsstatus. Lijphart bruker gjennomsnittet av begge disse indikatorene til å lage en indeks for grad av dominans eller balanse mellom regjering og parlament.

Hvis vi bruker Lijpharts indikatorer på rådene i Oslo, Nordland og Bergen, blir vi i stand til å sammenligne med landene i Lijpharts studie. Det er imidlertid bare i Oslo at man har hatt parlamentarisme såpass lenge at det gir mening å snakke om gjennomsnittlig levetid. Oslo har hatt 10 byråd, om vi bruker Lijpharts andre indikator som definisjon av regjeringsperioder. I gjennomsnitt satt hvert byråd i Oslo i 1,98 år, før det ble avløst av et nytt byråd. Hvis vi bruker den første indikatoren, har det vært 7 forskjellige byråd i Oslo i samme periode. Den gjennomsnittlige levetiden for disse byrådene er 2,82 år. Den gjennomsnittlige levetiden for byrådene i Oslo blir da 2,40 år, når vi regner gjennomsnittet for begge indikatorene. Det gjør at byrådene i Oslo havner mellom Danmark og Island i Lijpharts tabell over regjeringers levetid i demokratiske land, noe som betyr at Oslo ligger på konsensusiden av Lijpharts skala.

Norske regjeringer fra 1945–1996 kommer til sammenligning ut med en gjennomsnittlig regjeringstid på 3,17 år, noe som betyr at norske regjeringer i denne perioden er mer majoritetspregede enn byrådene i Oslo (Lijphart 1999:132). Hvis vi imidlertid sammenligner byrådene i Oslo med norske regjeringer for samme periode, finner vi at forskjellen blir borte. I snitt var norske regjeringers levetid 2,31 år mellom 1986 og 2006. Dette er omtrent som gjennomsnittet for byrådene i Oslo. Dette betyr at både byparlamentarismen i Oslo og norske regjeringer de siste 20 år har hatt et konsensuspreg når vi bruker regjeringenes levetid som indikator. Dette betyr at det parlamentariske styresettet, slik det fungerer i Oslo, ikke gir grunnlag for å si at byparlamentarisme nødvendigvis gir majoritetsstyre. Forholdet mellom bystyret og byrådet i Oslo ser ut til å preges av balanse.

Hvordan opplevde politikerne forholdet mellom rådet og den folkevalgte forsamling? Siden det foreligger data om dette fra spørreskjemaundersøkelser både i Oslo, Nordland og Bergen, skal vi se på hvilken relativ makt politikerne tillegger de ulike institusjonene. For å få fram ett mål på politikernes oppfatninger av om rådene eller de folkevalgte forsamlinger er dominerende, har vi regnet ut prosentdifferansen.

Tabell 4: Politikernes gjennomsnittlige vurdering av innflytelsen til rådene og de folkevalgte forsamlinger i Oslo 1998, i Nordland 2002 og i Bergen 2002. Verdiene på variabelen varierte fra 1 = Meget liten til 5 = Meget stor. Prosentdifferanse mellom råd og fylkesting/bystyre.

	<i>Råd</i>	<i>Fylkesting/ bystyre</i>	<i>Prosentdiffe- ranse</i>	<i>Dominant organ</i>
Nordland 2002	4,0	3,7	0,3	Fylkesråd
Bergen 2002	3,9	4,2	- 0,3	Bystyre
Oslo 1998	3,8	4,3	- 0,5	Bystyre

Av tabell 4 ser vi at politikerne i Nordland (2002) vurderte fylkesrådet som mer innflytelsesrikt enn fylkestinget. Forklaringen er sannsynligvis at rådet i Nordland i 2002 var i en majoritetssituasjon. En tilleggsforklaring er at fylkestinget i Nordland samles relativt sjelden. I 2002 var det bare fem fylkesting, noe som svekker mulighetene for å dominere politikktutformingen. Fylkestingets komiteer møtes også bare i forbindelse med fylkestingsmøtene. Til sammenligning møtes komiteene i bystyret i Oslo 15 ganger årlig. Fylkesrådet på sin side hadde ukentlige møter og kunne derfor lettere sette sitt preg på politikken.

Vi ser også av tabell 4 at både politikerne i bystyret i Bergen (2002) og Oslo (1998) mente de hadde mer innflytelse enn byrådet. Dette kan forklares med mindretallsparlamentarisme både i Bergen og i Oslo. Byrådet i Bergen hadde bare støtte fra 27 av de 67 bystyrepreressantene og besto av en koalisjon av tre partier. For å få flertall bak sine forslag måtte de forhandle både med høyre og venstresiden i bystyret. Dette betyr at politikken i Bergen får et sterkere konsensuspreg enn i Nordland på denne indikatoren. Også i Oslo hadde byrådet støtte fra et mindretall i bystyret. Dette er nok den viktigste forklaringen på at bystyrepreressantene i 1998 mente de hadde mer innflytelse enn byrådet. En tilleggsforklaring på bystyrets sterke stilling i Oslo kan være at komitémøtene i 1998 var lukkede, noe som vanligvis bidrar til å gi komiteene en viktig verkstedsfunksjon (Nordby 2000). Komiteene «sitter med nøkkelen til byrådenes politiske fremtid» (Hagen m.fl. 1999:54). Komiteenes medlemmer velges dessuten med utgangspunkt i proporsjonalitet, noe som bidrar til å dempe majoritetsdominansen.

Oppsummert kan vi si at byrådene i Oslo har et konsensuspreg når vi tar utgangspunkt i byrådenes gjennomsnittlige levetid sammenlignet med Lijpharts studie av regjeringer i demokratiske land. Med utgangs-

punkt i politikernes oppfatninger av den relative styrken til byrådet og bystyret i Oslo i 1998 og Bergen i 2002, fant vi at bystyret dominerte. Hovedårsaken til bystyrets sterke stilling var at både Oslo og Bergen da hadde mindretallsråd, noe som bidrar til å gi politikken et konsensuspreg. I Nordland hadde fylkesrådet i 2002 et flertall bak seg, og rådet kunne dermed dominere fylkestinget.

Avslutning: Parlamentarisme teller, men valgordning og politikk avgjør

I en gjennomgang av norsk forvaltningspolitikk, hevder Johan P. Olsen at Norge er «en nølende reformator», og at endringene på det retoriske plan har vært langt større enn på det praktiske (Olsen 1993:28). Er dette en karakteristikk som også kan passe på reformen med parlamentarisk styring i Oslo, Nordland og Bergen?

For det første har vi sett at skillet mellom posisjon og opposisjon ikke ble klarere i Oslo og Bergen etter at man innførte parlamentarisk styring. Voteringsstudier viser at konsensuspreget i politikken i Oslo, og konfliktpreget i Bergen er lite påvirket av endringer i formell styringsstruktur. I Nordland opplevde politikerne at stemmegivningen i fylkestinget fulgte skillelinjene mellom posisjon og opposisjon. Årsaken til dette er sannsynligvis at fylkesrådet var i en majoritetssituasjon da evalueringen ble gjort.

For det andre viser analysen av byrådene i Oslo og Bergen at makten i liten grad har blitt konsentrert. Langt de fleste byrådene har vært i mindretall, noe som skaper behov for forhandlinger og kompromisser, ikke ulikt politikkkutforming i formannskapssystemet. Også her skiller Nordland seg ut ved at man har hatt et råd med flertall. Dette fylkesrådet var imidlertid støttet av en storcoalisjon, noe som kan tolkes som et konsensuspreget styresett. Dermed får styringen både i Oslo, Nordland og Bergen et konsensuspreg på denne indikatoren.

For det tredje fant vi at forholdet mellom bystyrene og byrådene i Oslo og Bergen var preget av balanse fordi byrådene var i en mindretallssituasjon. Dermed kunne bystyrene gjøre sin innflytelse sterkt gjeldende ovenfor byrådene. Nordland skiller seg også her ut fordi fylkesrådet hadde støtte fra en storcoalisjon i fylkestinget, og dermed kunne dominere dette. På denne indikatoren hadde Oslo og Bergen konsensuspreg, mens Nordland hadde et majoritetspreg.

Med utgangspunkt i de tre indikatorene vi har brukt på konsensus- og majoritetsstyring, kan det se ut som om reformprosessen preges av nøling i Oslo og Bergen, siden politikktutformingen her har et konsensuspreg. I Nordland er bildet mer uklart, men hvis vi vektlegger indikator to mest og karakteriserer stor koalitionen mellom 1999 og 2003 som konsensuspreget, kan vi også her snakke om at politikerne nøler med å innføre et majoritetspreget styresett.

Hvorfor blir forventningene om økende majoritetsstyre med parlamentarisme i så liten grad innfridd? En viktig grunn er at innføring av parlamentarisk styring skjer uten at valgordningen og flerpartisystemet berøres. Med en proporsjonal valgordning og en lav sperregrense får vi et flerpartisystem som bidrar til å spre den politiske makten. Denne maktspredningen vil påvirke sammensetningen av utøvende organer, selv om representantene velges med majoritetsvalg til by- og fylkesråd. Flerpartisystemet åpner opp for flere regjeringstyper, der den mest majoritetspregede, flertallsregjering bestående av ett parti, sjelden forekommer. Siden det ofte blir dannet mindretallsråd, blir ikke dynamikken i de politiske beslutningsprosessene så ulike de vi finner i systemer med formannskap. En annen grunn til byrådenes konsensuspreg i Oslo og Bergen er at politikerne i liten grad har valgt å etablere majoritetsregjeringer basert på koalisjoner.

Nå kan det innvendes at det stort sett er forskere, ikke politikere, som har hatt forventninger til at parlamentarisme skulle gi politikktutformingen et sterkere majoritetspreg. Politikerne har hatt langt mer konkrete målsettinger med reformen. Vi skal derfor gjennomgå noen resultater av å innføre parlamentarisme i forhold til målsettinger og de problemene man sto oppe i før reformen ble iverksatt. I Oslo bidro parlamentarismen til å gi en mer helhetlig styring, men krisa i kommuneøkonomien ble i årene etter at man innførte parlamentarisme faktisk forverret (Baldersheim 1989). Senere har imidlertid kommuneøkonomien i Oslo kommet under kontroll, selv om dette ikke bare skyldes den parlamentariske styringsmodellen (Baldersheim 2005). I Nordland var måloppnåelsen høy: mellom 66 og 88 % av politikerne mente målene helt eller delvis var oppfylt, noe som gjorde at fylkesparlamentarismen ble beskrevet som en suksess (Saxi 2003). På tross av dette fortsatte valgdeltakelsen til fylkestinget i Nordland å synke. Ved valget i 2003, etter at parlamentarismen hadde fått virke en periode, var oppmøtet bare 49,2 %. I Bergen kommune var politikerne delte i sitt syn

på effektene av reformen. Det var 41 % som mente den var vellykket, mens 37 % mente den var mislykket (Fimreite m.fl. 2003:60).

På tross av at parlamentarismen ikke innfrir alle målsettingene man hadde, så viser evalueringene at det parlamentariske styringssystemet har kommet for å bli. I Oslo ønsket hele 94 % av politikerne parlamentarisk styring i neste periode, mens 6 % ønsket en formannskapsmodell.⁹ I Nordland var det bare 20 % som ville ha tilbake formannskapsmodellen, mens 71 % ikke ønsket dette (Saxi 2002:20). I Bergen var de folkevalgte mer splittet i synet på hva som skulle være den fremtidige styringsmodellen. 51 % ønsket en parlamentarisk modell, mens 39 % vil ha en formannskapsmodell (Fimreite m.fl. 2003:60). En viktig grunn til politikernes oppslutning om parlamentarismen, er at de har fått større innflytelse på det administrative systemet. At folkevalgte representanter erstatter administrasjonssjefen er en av de effektene av å innføre parlamentarisme som politikerne har lagt størst vekt på. Man kan også tolke dette som et skritt i retning av majoritetsstyre fordi politikerne i prinsippet har større grad har mulighet til å dominere det administrative systemet med parlamentarisme enn med formannskapsbasert styring.

Siden Lijphart har vært så sterkt til stede i denne artikkelen, er det avslutningsvis på sin plass å presentere noen hovedfunn han gjorde da han sammenlignet effektene av konsensus- og majoritetsstyring. Med utgangspunkt i et stort register av indikatorer for demokrati og velferd kommer han fram til følgende generelle konklusjon: «Indeed, consensus democracy... makes a big difference with regard to almost all of the indicators of democratic quality and with regard to all the kinder and gentler qualities» (Lijphart 1999:300). Lijphart fant at land med politiske systemer preget av konsensus både var mer demokratiske og hadde høyere velferd enn land med majoritetspreget styresett. Med dette som utgangspunkt kan vi spørre om verdiene i et konsensuspreget styresett er for lite påaktet.

Noter

- 1 Hedemark fylkeskommune hadde parlamentarisk styring mellom 1988 og 1991 som et ledd i frikommuneforsøkene. Dette var imidlertid ikke fullt ut en parlamentarisk modell i og med at det ikke var mulig å stille mistillitsforslag til fylkesrådet (Hagen 1991).

- 2 Både i Oslo og Bergen ble det iverksatt en bydelsorganisering samtidig med at man innførte parlamentarisme. Disse reformene blir ikke behandlet her.
- 3 Internasjonalt er det land som Storbritannia og USA som regnes som typiske representanter for majoritetsstyre. Westminstermodellen gir majoritetsdominans fordi flertallsprinsippet gjøres gjeldende i to omganger: Først velges representantene til parlamentet med flertallsvalg i enmannskretser. Dette frembringer vanligvis et topartisystem. Dernest utgår regjeringen fra det parti som har flertall av representantene i parlamentet. De konsosierte demokratiene, Benelux-landene samt Sveits og Østerrike, har imidlertid proporsjonale valgordninger og man velger ofte «storkoalisjoner», noe som bidrar til å spre makt på nesten alle partiene (Heidar og Berntsen 1998). I Norge har vi hatt et «mellomsystem» (Rokkan 1987:66), som i perioder har gitt majoritetsstyre, men som i andre perioder har gitt et konsensuspreget styresett basert på minoritetsregjeringer.
- 4 Tallene er hentet fra Fimreite m.fl. 2003:48 og Saxi 2002:19.
- 5 Det er ikke gjort voteringsstudier i fylkestinget i Nordland, fordi man ikke registrerer hvordan representantene stemmer.
- 6 Tallene er hentet fra hjemmesidene i Bergen og Nordland. Oversikt over byrådene i Oslo er mottatt fra sentraladministrasjonen.
- 7 Tallene for de norske regjeringene er basert på informasjon fra Odin.
- 8 I ekstrem variant ser vi denne forskjellen mellom demokratiske og udemokratiske regimer. Demokratisk valgte ledere sitter på velgernes og opposisjonens nåde, mens diktatorer ofte sitter ved makta så lenge de lever. Dette betyr at også ekstrem stabilitet og dominerende regjeringer kan være problematisk. I Norge reiste Jens Arup Seip denne problemstillingen med begrepet «Ettpartistaten», som betegnet Arbeiderpartiets dominerende flertallsregjeringer i etterkrigstiden (Seip 1963).
- 9 Egen kjøring foretatt av Inger Marie Stigen, NIBR.

Litteratur

- Baldersheim, Harald (1984) «Styringsmodellar i storbyane» i Harald Baldersheim og Dagfinn Ås (red): *Hva skjer med våre byer?* Oslo: Gyldendal norsk forlag
- Baldersheim, Harald (1989) «Byregjering» i Oslo. Endringsforløp under et omstillingsforløp» i Trond Fevolden og Rune Sørensen (red): *Kommunal organisering*. Oslo: TANO
- Baldersheim, Harald (1992) «Aldermen into Ministers; Oslo's Experiment with a City Cabinet». *Local government studies*, 18(1):18-30
- Baldersheim, Harald (2005) «From Aldermen to Ministers: The Oslo Model Revisited» i Berg, Rikke og Nirmala Rao *Transforming Local Political Leadership*. New York: Palgrave Macmillian, 59–72
- Baldersheim, Harald og Torodd Strand (1988) «Byregjering» i *Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. Oslo: NIBR Rapport 1988:19
- Bukve, Oddbjørn (1995) «Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar – erfaringar frå norske kommunar» i Tore Hansen og Audun Offerdal

- (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere. Festskrift for Francesco Kjellberg*. Oslo: TANO
- Damgaard, Erik (1990) «Parlamentarismens danske tilstande» i Erik Damgaard (red.): *Parlamentarisk forandring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fimreite, Anne Lise, Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine Monica Myrvold og Ståle Opedal (2003) *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Bergen: Rokkansenteret, Rapport 4 2003
- Hagen, Terje (1991) «Kommuneregjering eller formannskap» i Oddbjørn Bukve og Terje Hagen: *Nye styringsmodeller i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget
- Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østtveiten (1999) *Parlamentarisme eller formannskapsmodell. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: NIBRs Plussserie 3–99
- Heidar, Knut og Einar Berntzen (1998) *Vesteuropeisk politikk. Partier, regjeringsmakt, styreform*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lijphart, Arend (1984) *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven & London: Yale University Press
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy. Governments Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press
- Lotsberg, Dag Øyvind (1989) «Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønster før og etter innføring av byregjeringen». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 5(2):111–132
- Lund, Bernt H. (1995) *Styringssystemet i Oslo kommune. Parlamentarisme og desentralisering*. Oslo: Kommuneforlaget
- Martin, Lanny W. og Randolph T. Stevenson (2001) «Government Formation in Parliamentary Democracies». *American Journal of Political Science*, 45(1):33–50
- Myrvold, Trine Monica (2004) *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Oslo: NIBR Notat 2004:103
- Myrvold, Trine Monica og Helge Strand Østtveiten (1999) «All makt i denne sal?» *Evaluering av de politiske organene*. Oslo: NIBR Notat 1999:113
- Nordby, Trond (2000) *I politikens sentrum: variasjoner i Stortingets makt 1814–2004*. Oslo: Universitetsforlaget
- Nordby, Trond (2006) «Unionsoppløsningen i 1905 og overgangen til parlamentarisme». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(1):3–21
- Olsen, Johan P. (1993) «Et statsvitenskapelig perspektiv på offentlig sektor» i Per Lægreid og Johan P. Olsen *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver-reformer-erfaringer-utfordringer*. Oslo: TANO
- Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (1999) «Hvem er mektigst i byen her?» *Evaluering av forholdet mellom politikk og administrasjon*. Oslo: NIBR Notat 1999:104
- Rasch, Bjørn Erik (2004) *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rasch, Bjørn Erik og Bernt Aardal (1994) «Bør regjeringen kunne skrive ut nyvalg?» i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget

- Rokkan, Stein (1987) «Numerisk demokrati og korporativ pluralisme» i Stein Rokkan: *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Røiseland, Asbjørn (2003) «Parti-vitalisering eller politikerstyring? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme». *Kommunal ekonomi och politik*, 7(4):7–25
- Røiseland, Asbjørn og Inger marie Stigen (2003) *Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland. Samspillet politikk-administrasjon*. Oslo: NIBR Rapport 2003:15
- Saxi, Hans Petter (2002) *Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune – mål og effekter*. Bodø: Høgskolen i Bodø Rapport 18/2002
- Saxi, Hans Petter (2003) *Fylkesparlamentarisme i Nordland – suksess til etterfølgelse? Plan 3–4*, ss 62–66
- Saxi, Hans Petter og Rune Lødemel (2004) *Lokalavisenes konstruksjon av Nordland fylkeskommune med og uten parlamentarisme*. Bodø: Høgskolen i Bodø Rapport 9/2004
- Seip, Jens Arup (1963) «Fra embetsmannsstat til ettpartistat» i Jens Arup Seip: *Fra embetsmannsstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sejersted, Fredrik (1998) «Om statsrådenes hårfarge og været på 17. mai». *Nytt Norsk Tidsskrift* 20(3):227–243
- Stavang, Per (1998) «Parlamentarismen i Norge» i Per Stavang (red.) *Parlamentarisme og folkestyre. Utvalde statsrettslege emne*. Bergen: Alma Mater forlag
- Strøm, Kåre (1994) «Opppløsningsrett og parlamentarisme: Et internasjonalt perspektiv» i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget

Majoritetsstyre og opposisjonell avmakt med fylkesparlamentarisme

Hans Petter Saxi
hans.petter.saxi@hibo.no

Majority rule and opposition disempowerment with the introduction of parliamentary principles in Norwegian counties

Since 1975, on establishment of the modern county in Norway, county government has been managed according to the alderman principle. However, in 1999 Nordland County introduced the parliamentary principle, and three other counties, Hedmark, Nord-Trøndelag and Troms, followed suit in 2003. The alderman principle is characterized by proportional election of parties to the executive board. As opposed to this, a core element in parliamentary government is that the cabinet is elected by a majoritarian vote. It has been generally expected that the change from the alderman doctrine to the parliamentary principle will result in a more majoritarian policy. Data from the four counties using parliamentarism indicates that the county cabinets formed do indeed have a majoritarian style. Furthermore, it is also clearly shown that a large proportion of opposition county politicians disagree that parliamentarism has contributed to strengthening the county politicians' influence. Many opposition politicians experience it as being less meaningful and useful participating in county politics. This is due to the parties in power being given greater resources and capacity, and also that politics has taken on a more closed form after the introduction of parliamentarism. Less than half the politicians both in power and in opposition want re-election. This is due to the lack of tasks and autonomy in county politics. Introduction of parliamentarism does not seem to have any impact on turnouts to the county council. Among the county representatives, there is an increase in support for parliamentarism as a management model.

Key words: alderman principle, parliamentarism, opposition, disempowerment

Innledning

Da den nye kommuneloven trådte i kraft i 1992, fikk norske kommuner og fylkeskommuner valgmulighet til å innføre parlamentarisme i stedet for formannskapssystemet, som hadde vært enerådende i kommunene fra 1837. Oslo hadde imidlertid hatt parlamentarisme siden 1986 med hjemmel i en særlov. Tidlige evalueringer av parlamentarismen i Oslo viste at man et stykke på vei hadde lyktes i forhold til målsettingene med reformen (Baldersheim og Strand 1988, Baldersheim 1989, 1992). I en sammenlignende studie av fire norske storbyer kom det fram at parlamentarismen i Oslo hadde en positiv effekt på lokaldemokratiet (Hagen, Myrvold, Opedal, Stigen og Østtveiten 1999:218). I 1997 ble det gjort en endring i kommunelovens § 18, som gjorde det mulig å innføre parlamentarisme med vanlig flertall. På tross av dette har ikke parlamentarisme utløst noen reformbølge i kommunesektoren i Norge. Av kommunene er det bare Bergen som i 2000 har fulgt Oslo med å innføre ”byregjering” (Fimreite, Klausen, Kvalvåg, Myrvold og Opedal 2003). I fylkeskommunene har man imidlertid fått en liten parlamentarismebølge. Hedmark fylkeskommune prøvde ut en styringsmodell med parlamentariske trekk fra 1988 – 91 i forbindelse med frikommuneforsøkene. Det var imidlertid ikke mulig å stille mistillitsforslag til fylkesrådet, og styringsformen ble også av andre grunner karakterisert som en hybrid mellom formannskap og parlamentarisme (Hagen 1991a, 1991b). I dag har fem av Norges 19 fylkeskommuner parlamentarisk styreform, hvis vi regner med Oslo.¹ Nordland innførte parlamentarisme i 1999, mens Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms kom etter i 2003. Det foreligger flere evalueringer av effektene av fylkesparlamentarisme. Nordland er evaluert i Saxi (2002, 2003, 2005, 2006 og 2007), Saxi og Lødemel (2004), Røiseland (2003) og Røiseland og Stigen (2003). Effektene av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune² er studert i Saxi og Stigen (2006). Parlamentarismen i Nord-Trøndelag er evaluert av Sletterød, Lysø og Aasetre (2006). Det er også gjort en komparativ evaluering av alle de fire

¹ Oslo har funksjoner både som kommune og fylkeskommune, og er som hovedstad også spesiell. Oslo inngår derfor ikke som fylkeskommune i denne artikkelen.

² Man kan kanskje si at Hedmark fylkeskommune var først ute med parlamentarisme blant fylkeskommunene siden de fra 1988 til 1991 hadde en styringsmodell med parlamentariske trekk (Hagen 1991a). Det var imidlertid ikke mulig å stille mistillitsforslag til fylkesrådet med denne modellen, og det er dermed tvilsomt om man kan kalle styringsmodellen parlamentarisk.

fylkeskommunene med parlamentarisk styreform av Gjerald og Bukve (2007).

Overgangen fra formannskapsprinsippet til det parlamentariske prinsipp er en radikal reform. Det dreier seg om to ulike måter å aggregere befolkningens preferanser på. Med formannskap legger man vekt på at folkets ønsker skal avspeiles i det utøvende organet, som i fylkeskommunene er fylkesutvalget. Med parlamentarisme er det imidlertid bare flertallets preferanser som kommer til uttrykk i det utøvende organet, som er fylkesrådet. John Huber og Bingham Powell kaller disse to måtene å aggregere preferanser på for to ”visjoner” om demokrati:

In what we call the Majoriy Control vision, democratic elections are designed to create strong, single-party majority governments that are essentially unconstrained by other parties in the policy-making process... In the other vision, which we call the Proportionate Influence vision, elections are designed to produce legislatures that reflect the preferences of all citizens. After the election legislative bargaining between parties is necessary for policymaking (Huber og Powell 1994:291).

I flere banebrytende arbeider har Arend Lijphart brukt begrepene konsensusstyre og majoritetsstyre (1984, 1999). I den videre fremstillingen skal vi bruke Lijpharts begreper.

Da man innførte parlamentarisme i fylkeskommunene, ønsket man å realisere en mer majoritetspreget styreform. Dette ser vi blant annet i målsettingene med reformen, der man ønsket ”å klargjøre og rendyrke det politiske ansvar” og ”å tydeliggjøre og fremheve de politiske skillelinjene”. Formannskapsprinsippet innebærer at politikkutformingen blir preget av forhandlinger og kompromisser, noe som bidrar til å gjøre de politiske alternativene uklare og å gjøre det vanskelig å iverksette en langsiktig kurs. Ved å innføre parlamentarisme håpet man at fylkesrådet skulle fremstå som ansvarlig, tydelig og sterkt, siden det ikke behøver å forhandle med partiene i mindretall. Dermed forventet man at parlamentarisme ville gi en ansvarlig og langsiktig politikkutforming. Med tydeligere politiske skillelinjer ønsket man også å skjerpe konkurransen om den politiske makten og dermed øke oppslutningen om fylkespolitikken.

En annen viktig forskjell på formannskapsprinsippet og det parlamentariske prinsipp er at fylkesrådet tar over innstillingsretten og iverksetteransvaret fra administrasjonssjefen. Posisjonen sikrer seg dermed kontroll over en viktig del av dagsorden og informasjonstilgangen til fylkestinget, og dette gir også posisjonen den strategiske styringen med fylkesadministrasjonen. Opposisjonspartiene forventes generelt å miste makt i fylkeskommuner som erstatter formannskapsprinsippet med det parlamentariske prinsipp. Det er imidlertid noen sider ved det parlamentariske systemet som kan bidra til å styrke opposisjonen. Med innføring av parlamentarisk styring får nemlig opposisjonen et virkemiddel som den ikke har med formannskapsbasert styring, nemlig mistillitsforslaget. Fylkesrådet og dets medlemmer må fratruke hvis de får et flertall i fylkestinget imot seg. Sejersted hevder at mistillitsforslag er "selve det definerende element i parlamentarismen" (1998:227). Med parlamentarisme slipper opposisjonspartiene også å bære ansvaret for fylkesrådets politikk og kan tydelig tilkjennegi hvor de er uenige (Stavang 1964:201). De kan fritt "hamre løs på" det sittende fylkesrådet uten å bli belastet med den styringsslitasje som regjeringsansvar vanligvis gir. Dette forventes å gi livlige debatter i fylkestinget som dermed blir opposisjonens viktigste arena.

Det er ikke gitt at overgang fra formannskapsbasert styring til parlamentarisme vil gi et mer majoritetspreget styresett. I fylker som er sterkt dominert av ett parti kan politikktutforming ha majoritetspreg, selv med formannskap. Med proporsjonal valgordning til fylkesting og et dertil hørende flerpartisystem, er det heller ikke gitt at parlamentarisme vil resultere i et majoritetspreget styre. Så lenge ett parti alene ikke får flertall i fylkestinget foreligger det flere måter å danne fylkesråd på. En løsning er å danne mindretallsråd, noe som vil bidra til en konsensusorientert politikk, fordi rådet må forhandle med partier i fylkestinget for å skaffe seg flertall for sin politikk. Mindretallsråd kan bestå av enten ett parti alene, eller av en koalisjon av partier. En annen løsning er å danne flertallsråd basert på en koalisjon av partier, som normalt skulle gi et majoritetspreget styresett. Hvis koalisjonen består av knappst mulig flertall, altså en minimal-vinner koalisjon, kan vi forvente majoritetsstyring. Hvis derimot koalisjonen består av flere partier enn nødvendig for å oppnå flertall, altså en storkoalisjon, spres makten slik at politikktutforming får et konsensuspreg. Det blir derfor et empirisk spørsmål i et flerpartisystem om parlamentarismen vil resultere i en majoritetspreget politikk.

Denne artikkelen tar sikte på å besvare to hovedspørsmål. For det første: blir politikkutformingen mer majoritetspreget etter at man innførte parlamentarisme i fylkeskommunene? Dette skal vi undersøke ved å studere om de fylkesrådene som har vært dannet er majoritetspregede minimalvinner råd, eller om de er konsensuspregede minoritetsråd eller storkoalisjoner. For det andre: mister opposisjonen makt og innflytelse etter at man innførte parlamentarisk styring? Dette skal vi undersøke ved å sammenligne posisjons- og opposisjonspolitikernes oppfatninger av målrealisering, innflytelse, mening og nytte i fylkespolitikken. Vi skal også sette fylkespolitikken inn i en større kontekst for bedre å forstå hvorfor opposisjonstilværelsen i fylkestingene blir spesielt vanskelig.

I den politiske ødemark?

For velgere og politikere som støtter partier i opposisjon, er en viktig motivasjon knyttet til mulighetene for at partiet kan komme i posisjon på sikt. Hvis tilværelsen som opposisjonell blir langvarig, kan frustrasjonen komme snikende. Dette var et sentralt tema for Rokkan i 1964:

”Hvordan kan velgere som står i opposisjon til den sittende regjering opprettholde sin partientusiasme når deres stemmegivning ser ut til å ha liten innvirkning? Hvordan kan partiene rekruttere dynamiske lederemner når mulighetene for noensinne å komme i regjeringsposisjon virker så fjern”? (Rokkan 1964/1987:95).

Dette var i Arbeiderpartiets glansdager der regjeringene hadde et sterkt majoritetspreg. Så sterk var Arbeiderpartiets dominans i norsk politikk at Seip lanserte begrepet ”ettpartistaten” for å karakterisere perioden (Seip 1963). Det var også i denne perioden at den såkalte ”hønsvaldske parlamentarismen” ble sagt å fungere i Norge; en parlamentarisme der bare Arbeiderpartiets egne organer, ikke opposisjonen på Stortinget, kunne overprøve regjeringens vurderinger (Skjeie 1999:14). I ettertid har perioden også blitt karakterisert som ”Arbeiderpartistaten” (Slagstad 1998) og ”Sosialdemokratiets tidsalder” (Sejersted 2004). I Høyres historie blir perioden 1953-1961 gitt betegnelsen ”Opposisjonell avmakt” (Sejersted 1984:116). For Høyre, som for de andre opposisjonspartiene, var det skuffende å tape valg etter valg og utsiktene til å gjøre seg gjeldende politisk var små. Opposisjonen befant seg ”i den politiske ødemark” (Rokkan 1987:95).

Bekymringene for opposisjonens påvirkningsmuligheter i Norge som kommer til uttrykk hos Rokkan og Seip på 60-tallet, finner vi internasjonalt igjen hos flere klassiske politiske teoretikere. Både John Stuart Mill og Alexis de Tocqueville var for eksempel bekymret for at flertallsstyret kunne utvikle seg til et majoritetstyranni (Mill 1861/1998, de Tocqueville 1835/1988). De var opptatt av at opposisjonen måtte sikres representasjonsmuligheter: "It is an essential part of democracy that minorities should be adequately represented. No real democracy, nothing but a false show of democracy, is possible without it" (Mill 1861/1998:307). En slik representasjonsteori kan begrunnes med utgangspunkt i at konkurranse mellom ideer er sunt. Mill var ikke imot at flertallsprinsippet skulle gjelde når en sak skulle avgjøres, men først burde alle få anledning til å fremme sine synspunkter. Proporsjonal representasjon kan altså gis en utilitaristisk begrunnelse. Mill så også at meningsbrytning kunne ha en oppdragende effekt på representantene.

Den konstitusjonelle debatten i Norge er i dag helt annerledes enn på 60-tallet. I arbeiderpartiepoken var man bekymret for tendenser til autokrati i Arbeiderpartiet og for opposisjonens manglende muligheter for å gjøre seg gjeldende. I dag er både politikere og forskere mer bekymret for følgene av mindretallsparlamentarisme, med svake regjeringer, uklare ansvarslinjer, utdelige skillelinjer og mangel på helhet og langsiktighet i politikken (Willoch 2003, Sejersted 2003, Nordby 2000, Østerud, Engelstad og Selle 2003, Rasch 2004). Bakgrunnen for dagens konstitusjonelle debatt er at vi, med noen få unntak, har hatt mindretallsregjeringer i Norge siden 1961. Utredningene om parlamentarisme i fylkeskommunene skjer med denne nasjonale debatten som bakteppe og arkitektene bak parlamentarismereformene har klart blitt preget av debatten om mindretallsparlamentarisme på nasjonalt plan. I så måte er parlamentarismereformene barn av sin tid.

Å måle avmakt og majoritetsstyre

Når man gjør endringer i formell struktur i en organisasjon, vil maktfordelingen bli påvirket. Noen vil tjene på en organisatorisk reform, mens andre taper. I en artikkel om politiske institusjoner tar Terry Moe utgangspunkt i at de skal bidra til løsning av kollektive problemer, men organisasjoner er også "*weapons of coercion and redistribution. They are structural means by which political winners pursue their own interests, often at the great expense of political losers*" (Moe 1990:213). Overgang fra formannskapsprinsipp til det parlamentariske prinsipp er såpass radikal at vi

kan forvente at maktfordelingen i fylkeskommunene blir berørt. Spørsmålet er imidlertid hvordan vi skal måle makt. Hvem har makt og hvem er avmektige i fylkespolitikken?

Makt er ett av de mest sentrale begreper i statsvitenskapen, og er også svært omdiskutert. Siden formålet her er å komme fram til en operasjonell definisjon av makt og avmakt, skal vi ikke gå igjennom de mange posisjonene som finnes i denne debatten. Vi har for eksempel hatt to maktutredninger i Norge, som begge har avstedkommet en mengde bøker og artikler om maktbegrepet. Interessant nok har noen av de sentrale maktforskerne begge gangene tatt utgangspunkt i Max Webers allmenne definisjon av makt (Hernes 1975, Engelstad 1999). "Med makt vil vi her allment forstå ett eller flere menneskers sjanser til å sette igjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand" (Weber 1971:53). Denne definisjonen innebærer at avmakt kan defineres som aktørers manglende evne til å realisere sine interesser. Dette innebærer imidlertid ikke at avmakt uten videre er synonymt med lite makt (Hernes 1975:133). Når opposisjonspolitikere for eksempel blir nedstemt i fylkestinget, betyr det ikke nødvendigvis at de er avmektige. Opposisjonspolitikere som har lite makt fordi de representerer små partier med få velgere, behøver ikke å oppleve dette som noe problem. Demokrati forutsetter at flertallet har rett til å iverksette tiltak som realiserer deres verdier og interesser. Om bare beslutningsprosedyrene er legitime, vil mindretallet vanligvis akseptere å bli nedstemt. Derfor er formelle beslutningsprosedyrer så viktige i politikken. Hvis man imidlertid er uenige både om politikkenes substans og beslutningsprosedyrene, kan dette føre til avmaktsfølelse hos opposisjonen, som kan bli apatisk og miste tillit til systemet. Dette bør unngås i fylkespolitikken, som i utgangspunktet sliter mer med sin legitimitet enn kommunal- og rikspolitikken.

Hvordan skal vi så operasjonalisere Webers definisjon av makt? Operasjonalisering innebærer at vi må ta utgangspunkt i hvilke data som er tilgjengelige. Som nevnt har det vært gjort flere evalueringer av parlamentarisme i kommunesektoren i Norge. Disse bygger i hovedsak på det samme designet, slik at vi har muligheter for sammenligning.³ Siden vi

³ Spørreskjemaene som ble utviklet i forbindelse med evaluering av parlamentarismen i Oslo danner grunnlaget for senere studier (Hagen m.fl. 1999). Spørreskjemaet er modifisert to ganger: I forbindelse med evalueringen av parlamentarismen i Nordland fylkeskommune ble det foretatt en revisjon (Saxi 2002) Det ble også gjort mindre endringer i forbindelse med evalueringen i Hedmark (Saxi og Stigen 2006). Spørreskjemaet som ble brukt i studien

har et rikt kildemateriale basert på spørreskjemaundersøkelser blant fylkespolitikere, skal vi i denne artikkelen bruke politikernes *oppfatninger* av hvem som har makt i fylkespolitikken som mål på makt og avmakt. Vi har kartlagt fylkespolitikeres vurderinger i spørreskjemaundersøkelser og har valgt ut følgende variabler som indikatorer på makt og avmakt: Politikernes opplevelse av målrealisering, oppfatninger av innflytelsen til egen partigruppe, komiteene og fylkestinget, politikernes opplevelse av mening og nytte i arbeidet i fylkestinget og til slutt andelen politikere som ønsket gjenvalg.

Et problem med denne måten å studere makt og avmakt på i vår sammenheng, er at evalueringen inngår i den politiske maktkampen. I flere av fylkeskommunene er nemlig beslutningene om politisk styringsmodell et sentralt politisk spørsmål, noe som betyr at tilhengerne av parlamentarisme kan tenkes å skjønne effektene, mens motstanderne kan tenkes å svartmale dem. Et annet problem er at vi vanligvis overvurderer vår egen betydning, noe som kan gi et for optimistisk bilde av politikernes opplevelse av innflytelse. For å bøte på slike metodeproblemer har vi også brukt atferdsdata der det har vært mulig.

Hvordan skal vi så operasjonalisere graden av konsensus- og majoritetsstyre? Internasjonalt har Lijphart gjort banebrytende studier av hvilke effekter konsensus- og majoritetsstyre har på økonomisk utvikling og fordeling, på vold og på demokratisk kvalitet (1984, 1999). I den forbindelse har han utviklet ti indikatorer på konsensusstyre og majoritetsstyre, slik som valgordning, partisystem, ett-kammersystem vs. tokammersystem, sentralbankens grad av autonomi og om landet er en enhetsstat eller en føderasjon. Bare to av Lijpharts indikatorer er direkte anvendbare på fylkeskommunene: Den første dreier seg om regjeringstyper. Hvordan er sammensetningen i de fylkesråd som har blitt dannet i fylkeskommunene etter at man innførte parlamentarisme? Hadde fylkesrådene majoritetspreg, eller var de preget av konsensus? Den andre av

av Nord-Trøndelag, Nordland, og Troms i 2006 er identisk med det skjemaet som ble brukt i evalueringen av parlamentarismen i Hedmark. Jeg vil takke Ole Inge Gjerald og Oddbjørn Bukve for at de stilte filene til min disposisjon etter at de hadde evaluert effektene av fylkesparlamentarisme. Svarprosenten i de fem spørreundersøkelsene var som følger: Nordland (2002) 79 prosent, Nordland (2006) 68 prosent, Hedmark 73 prosent, Troms 70 prosent og Nord-Trøndelag 49 prosent. Svarprosenten for Nord-Trøndelag fylkesting er lav. En analyse av frafallet i Nord-Trøndelag viser at FRPs representanter i fylkestinget ikke har besvart spørreskjemaet og at APs representanter er underrepresentert. Disse skjevhetene gjør at vi må behandle materialet fra Nord-Trøndelag med et visst forbehold.

Lijpharts indikatorer som kan anvendes på fylkeskommunene er maktfordelingen mellom de folkevalgte og det utøvende organet. Er den relative innflytelsen til fylkesting og fylkesråd balansert, eller blir de folkevalgte dominert av rådet? Vi skal også undersøke om fylkespolitikkerne mener at de politiske skillelinjene i fylkestingene følger skillelinjene mellom posisjon og opposisjon.

Fra konsensus til majoritetsstyre?

Da man innførte parlamentarisme i norsk kommunesektor, forventet man at politikken ville bli mer majoritetspreget. Denne forventningen går igjen i forarbeidene til den nye kommuneloven og i målsettingene til de fire fylkene som har innført parlamentarisk styring. Forskerne som har evaluert effektene av å innføre parlamentarisk styring i kommunesektoren, har også antatt at politikktutformingene ville bli mer majoritetspreget. I noen av de tidlige evalueringene som ble gjort av Oslo og Hedmark fant man indikasjoner på at parlamentarismen hadde gitt fylkespolitikken et klarere majoritetspreg. Blant annet var bystyret i Oslo og fylkestinget i Hedmark svekket i forhold til byrådet og fylkesrådet (Baldersheim og Strand 1988, Hagen 1991a). En sammenlignende studie av de parlamentariske styringsmodellene i Oslo, Nordland og Bergen viser imidlertid at parlamentarismen i byene ikke var majoritetspreget, og effektene i Nordland var små (Saxi 2006). Grunnene til dette var for det første den proporsjonale valgordningen som frembrakte et flerpartisystem. Ingen enkeltpartier fikk flertall alene, noe som førte til kompliserte forhandlinger om rådsdannelse mellom partiene. For det andre valgte politikkerne i liten grad å danne flertallsråd. Målt i tid, var hele 82 prosent av rådene i Oslo, Nordland og Bergen mindretallsråd (Saxi 2006:267).

Har fylkespolitikkerne valgt et mer majoritetspreget styresett etter at man innførte parlamentarisme? Vi skal se på noen kjennetegn ved de fylkesrådene som er dannet hittil. I tabell 1 har vi satt opp fylkesrådenes parlamentariske grunnlag, hvilken type råd det dreier seg om, partiene i posisjon og antall medlemmer i rådet. Alle fylkesråd som er dannet består av koalisjoner. Disse er imidlertid forskjellige. I Troms ser vi at det er en mindretallskoalisjon fra 2007, som ikke har støtte fra et flertall av fylkestingspolitikkerne. Vi ser at fire av koalisjonene er av typen minimalvinner. Dette er koalisjoner som er akkurat tilstrekkelig store for å sikre seg et flertall av de folkevalgte, noe som innebærer at koalisjonspartnerne må være lojale for at flertallet skal bevares. Bryter ett parti ut av koalisjonen, får

vi et mindretallsråd. Vi ser også at vi har fire storcoalisjoner. Dette er fylkesråd som har et flertall bak seg i fylkestinget, men dette flertallet er større enn det strengt tatt behøvede å være for å sikre seg flertall. Dette betyr at ett eller flere av partiene i koalisjonen kan bryte ut uten at flertallet blir borte. Vi ser at Arbeiderpartiet er det største partiet i alle koalisjonene, og partiet har da også samtlige fylkesrådsledere. Videre ser vi at Arbeiderpartiet har med seg SV i sju av de ni koalisjonene. I de fleste av koalisjonene har AP partier både til høyre og til venstre for seg, noe som bidrar til å øke partiets maktgrunnlag. Vi skal imidlertid ikke gå nærmere inn på koalisjonsteori (Se Müller og Strøm 2003). Her skal vi konsentrere oss om spørsmålet om disse koalisjonene har konsensuspreg eller majoritetspreg.

Tabellen viser at det er dannet åtte flertallsråd og ett mindretallsråd i fylkeskommunene etter at man innførte parlamentarisme. Dette skulle ved første øyekast indikere en klar majoritetsdominans. Vi ser imidlertid at fire av flertallsrådene er storcoalisjoner. Dette er en regjeringstype som i den komparative litteraturen betraktes som konsensuspregede, siden de sprer makt til flere partier enn det som strengt tatt er nødvendig for å sikre et flertall blant de folkevalgte (Müller og Strøm 2003). Lijphart hevder til og med at storcoalisjoner er mer konsensuspregede enn mindretallsregjeringer. "The most consensual type of cabinet is multiparty and oversized" (Lijphart 1999:91). Hvis dette er riktig, betyr det at fylkespolitikken ikke har fått et klart majoritetspreg når vi ser alle rådene samlet. Vi skal derfor undersøke nærmere om storcoalisjonene i fylkene hadde konsensustrekk.

Tabell 1: Utforming av den parlamentariske styringsmodellen i fylkene

Fylke	Fylkesrådets grunnlag	Type fylkesråd	Posisjonspartier
Hedmark 2002 – 2006	17 av 33 representanter (52 %)	Minimal-vinner koalisjon ⁴	SV (4), AP (13)
Hedmark 2007 -	21 av 33 representanter (64 %)	Storkoalisjon	SV (2), AP (14), SP (5)
Nord-Trøndelag 2002 – 2006	20 av 35 representanter (57 %)	Minimal-vinner koalisjon	AP (12), SP (8)
Nord-Trøndelag 2007 -	20 av 35 representanter (57 %)	Storkoalisjon ⁵	AP (13), V (2), KrF (2), H (3)
Nordland 2002	36 av 53 representanter (68 %)	Storkoalisjon	SV (6), AP (17), SP (7), V (2), KrF (4)
Nordland 2002 – 2006	28 av 53 representanter (53 %)	Minimal-vinner koalisjon	SV (9), AP (17), Kystpartiet (2)
Nordland 2007 -	30 av 53 representanter (57 %)	Minimal-vinner koalisjon	SV (4), AP (19), SP (6) KP (1) ⁶
Troms 2002 – 2006	24 av 37 representanter (65 %)	Storkoalisjon	SV (6), AP (10), SP (5), KrF (3)
Troms 2007 -	15 av 37 representanter (41 %)	Mindretalls-koalisjon	SV (3), AP (12)

⁴ I februar 2007 meldte en av Arbeiderpartiets representanter i Hedmark fylkesting seg inn i Venstre. Dette førte til at fylkesrådet gikk fra flertallsråd til mindretallsråd (Gjerald og Bukve 2007:38). Når jeg likevel karakteriserer fylkesrådet som minimal-vinner koalisjon, skyldes det at fylkesrådet har hatt flertall i fylkestinget i 3 år og 4 måneder, mens det var i mindretall i 4 måneder.

⁵ Når fylkesrådet i Nord-Trøndelag kan karakteriseres som storkoalisjon, er det fordi man har med ett parti mer enn man strengt tatt behøver for å sikre flertall i fylkestinget. Vi ser imidlertid at fylkesrådet ikke har prosentvis større støtte enn i perioden før, da rådet besto av to partier.

⁶ Kystpartiet sitter ikke i rådet, men Arbeiderpartiet sikrer seg Kystpartiets støtte gjennom å betale for fullt frikjøp av Kystpartiets representant. Fylkesrådet har dermed støtte fra ett parti mer enn det som strengt tatt er nødvendig for å sikre seg flertall i fylkestinget. Når jeg likevel karakteriserer rådet som minimal-vinner, så er det fordi flertallet avhenger av de tre partiene i rådet.

Storkoalisjoner mest konsensuspreget?

For å undersøke om storkoalisjoner i fylkeskommunene med parlamentarisme er mindre majoritetspregede enn minimal-vinner koalisjoner, skal vi undersøke om politikernes vurderinger av den relative innflytelsen til fylkesrådene og fylkestingene er forskjellige i de to rådstypene. Er dette forholdet preget av balanse, kan det tolkes som et uttrykk for konsensuspreget politikk. Har fylkesrådet derimot klart større innflytelse, kan dette tolkes som et kjennetegn på majoritetspreget politikk (Lijphart 1999:127ff).

Vi har surveydata om fylkestingspolitikernes vurderinger av den relative innflytelsen til fylkesrådene og fylkestingene i 2006 og for Nordland også i 2002. I 2006 hadde vi minimal-vinner koalisjoner i Hedmark, Nord-Trøndelag og Nordland. Dette var majoritetsråd basert på koalisjoner med knappst mulig flertall. Slike koalisjoner bidrar til å konsentrere makt på færrest mulig representanter (Lanny og Stevenson 2001). Fylkesrådet i Nordland i 2002 og i Troms i 2006 var storkoalisjoner, noe som innebærer at de hadde støtte fra flere partier enn nødvendig for å danne et flertall. Tabell 2 viser hvordan politikerne vurderte den relative innflytelsen til fylkesråd og fylkesting i fylkene med minimal-vinner koalisjon og i fylkene med storkoalisjoner.

Tabell 2: Fylkespolitikernes vurdering av innflytelsen til fylkesrådet og fylkestinget over fylkespolitikken. Gjennomsnitt (1=Helt uenig, 5=Helt enig)

Fylke	Fylkesråd	Fylkesting	Prosentdifferanse	Dominant organ
Minimal-vinner	4,2	3,4	0,8	Fylkesråd
Storkoalisjon	4,0	3,6	0,4	Fylkesråd

Vi ser av tabellen at politikerne vurderer fylkesrådets innflytelse som større enn fylkestingets både i fylkene med minimal-vinner koalisjoner og i fylkene med storkoalisjon. Selv om fylkesrådenes dominans som forventet er større i minimal vinner fylkene enn i fylkene med storkoalisjoner, er det overraskende at også storkoalisjonene har majoritetspreg på denne indikatoren. Lijpharts resonnementer om at storkoalisjoner er den mest konsensusbaserte regjeringstypen av alle ser dermed ikke ut til å stemme for fylkeskommunene med parlamentarisme.

En mulig forklaring på dette er den lave møtefrekvensen i fylkestingene. De samles vanligvis bare i knapt en uke 5-6 ganger i året. Dette gir de folkevalgte liten kapasitet og kontinuitet i sitt arbeid sammenlignet med fylkesrådene, som arbeider med politikk på heltid og som møtes flere ganger i uken. Dette gjør fylkesrådet i stand til å dominere politikkkutformingene. Til sammenligning møter bystyret i Oslo ca. 15 ganger i året og Stortinget har kontinuerlige forhandlinger. Dette betyr at parlamentarisme i fylkeskommunene vil få et tydeligere majoritetspreg enn i kommuner og på nasjonalt plan, fordi fylkestingspolitikkerne vil mangle kapasitet og kontinuitet til å prege politikken. Fylkesrådene kan dermed dominere de folkevalgte i større grad enn byråd og regjering. Kampen om fylkesrådet er dermed også en kamp om hvem som skal være yrkespolitikere og hvem som må være amatører. En tilleggsforklaring kan være at fylkesrådene er små. I Hedmark var det for eksempel bare tre medlemmer i rådet. Dette bidrar også til å konsentrere makt på få hender.

Samlet sett har innføring av parlamentarisme i fylkeskommunene gitt fylkespolitikken et majoritetspreg. For det første er nesten alle fylkesrådene som er dannet, flertallsråd. For det andre fant vi at politikkerne vurderte fylkesrådene som mer innflytelsesrike enn fylkestingene. Dette gjaldt også for de fylkesrådene som var storkoalisjoner. For det tredje fant vi overraskende nok at blokkskillene i politikken faktisk var større i fylkene med storkoalisjon enn i fylkene med minimal-vinner koalisjon. Dette betyr at storkoalisjonene ikke hadde konsensuspreg slik vi forventet. Hovedkonklusjonen samsvarer med evalueringen av Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms i 2006, som fant at fylkesparlamentarismen hadde bidratt til å gi politikken et klart majoritetspreg (Gjerald og Bukve 2007).

Hva innebærer det at politikkkutformingene har fått et sterkere majoritetspreg i fylkene etter at man innførte parlamentarisme? Betyr det at arkitektene bak de parlamentariske reformene fikk det som de ønsket og at vi kan beskrive fylkesparlamentarisme som en suksess når det gjelder reformer av norsk offentlig forvaltning? Svaret er ja, men parlamentarismen har også noen ulemper.

Opposisjonell avmakt?

I evalueringen av parlamentarismen i Hedmark fylkeskommune var en hovedkonklusjon at opposisjonen langt på vei vandret i "skyggenes dal" (Saxi og Stigen 2006:68). For opposisjonen i Hedmark ble majoritetsdominansen vurdert som så sterk at det var lite meningsfullt å drive opposisjonspolitik. Opposisjonens frustrasjon kom også klart frem i evalueringen av de fire fylkene med parlamentarisk styring:

Ei rekkje av opposisjonspolitikarane... påpeikar at partia som bekler rollene i fylkesrådet blir såpass dominerande at det synest meiningslaust å drive opposisjonspolitik... og det breier seg ein frustrasjon i partia (Gjerald og Bukve 2007:46).

Hva var det opposisjonspolitikere var så frustrerte over? Var det ikke som forventet at opposisjonen ville miste mye av sin makt ved innføring av parlamentarisme? Vi har som nevnt fire indikatorer på avmakt. Den første dreier seg om grad av målrealisering. I tabell 4 ser vi hvordan fylkespolitikere i posisjon og opposisjon vurderer graden av målrealisering:

Tabell 3: I hvilken grad mener fylkestingspolitikere i posisjon og opposisjon at parlamentarismen har bidratt til å realisere målsettingene? Gjennomsnitt (1=Helt uenig, 5=Helt enig). Prosentandel helt uenige i parentes.

	Posisjon	Opposisjon	Signifikans	N =
a) Parlamentarismen har medvirket til å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring i fylkespolitikken	3,9 (5)	2,4 (36)	P = 0,00	152
b) Parlamentarismen har medvirket til å klargjøre og rendyrke det politiske ansvaret	4,3 (2)	3,2 (15)	P = 0,00	153
c) Parlamentarismen har medvirket til å tydeliggjøre og framheve de politiske skillelinjene	4,1 (0)	3,7 (8)	P = 0,02	154

d) Parlamentarismen har medvirket til en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon ⁷	4,1 (2)	3,0 (15)	P = 0,00	149
e) Opposisjonen er sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet	4,0 (3)	2,4 (29)	P = 0,00	152

Målsettingene med å innføre parlamentarisme i fylkeskommunene uttrykker en viss ambivalens. Mål b og c kan tolkes som et ønske om et mer majoritetspreget styresett fordi man ønsket å klargjøre politisk ansvar og å tydeliggjøre politiske skillelinjer. Det var signifikante forskjeller i oppfatninger om målrealisering mellom politikere i posisjon og opposisjon i forhold til disse majoritetspregede målene. Et flertall også blant opposisjonspolitikere mente at disse målene langt på vei var realisert. Mål a er et allment demokratiseringsmål. Her vil respondentene svare med referanse til hvilke idealer de har for demokratisk styring. Forskjellen mellom posisjon og opposisjon er svært stor mellom posisjon og opposisjon i forhold til denne målsettingen. Så mange som 36 prosent av opposisjonspolitikere var helt uenige i at parlamentarismen hadde bidratt til å realisere dette målet. Mål e uttrykker et ønske om å gjøre noe med parlamentarismens største ulempe, opposisjonens muligheter til å gjøre seg gjeldende. Også her ser vi at det er svært stor forskjell mellom politikere i posisjon og opposisjon. Så mange som 29 prosent av opposisjonspolitikere var helt uenige i at opposisjonen var sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet. Opposisjonen kan nok et stykke på vei være enige med politikerne i posisjon om at innføring av parlamentarisme har gitt en mer majoritetspreget politikk, men en stor andel opposisjonspolitikere mener at parlamentarismen ikke har ført til større folkevalgt innflytelse og styring. Mange opposisjonspolitikere er også tydelig misfornøyde med sine arbeidsvilkår. Det opposisjonspolitikere særlig er misfornøyd med, er frikjøpsordningen, informasjonstilgang og mulighetene for å bruke administrasjonen (Gjerald og Bukve 2007:69).

⁷ Det er vanskelig å forstå at innføring av parlamentarisme skal bidra til å gjøre arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon klarere i og med at fylkesrådet overtar administrasjonssjefens funksjoner. Dermed blir jo administrasjonen politisert, og skillet skulle i prinsippet bli mindre tydelig.

Med innføring av parlamentarisk styring øker andelen heltidspolitikere, siden medlemmene av fylkesrådet blir frikjøpt, samtidig som man har opprettholdt frikjøpsordningen for partiene i fylkestingene. Innføring av parlamentarisme bidrar også til å øke posisjonens kapasitet i forhold til opposisjonen. Dette er bakgrunnen for at mange opposisjonspolitikere uttrykker misnøye med frikjøpsordningen. Opposisjonspolitikernes misnøye med informasjonstilgangen skyldes at forhandlingene i fylkesrådet er lukkede, mens fylkesutvalget var et åpent forum. Både politikere i posisjon og i opposisjonen mente at saksbehandlingen var blitt mer lukket etter at man innførte parlamentarisme. Så mange som 92 prosent av opposisjonspolitikere var helt eller delvis enige i at saksbehandlingen var blitt mer lukket mot 63 prosent av politikere i posisjon. Med formannskapsmodellen hadde opposisjonen adgang til møtene i fylkesutvalget på lik linje med posisjonen. Med parlamentarisme blir opposisjonen ekskludert, og verken opposisjon eller journalister får innsyn i rådets interne forhandlinger. For opposisjonen er dette en alvorlig ulempe med parlamentarisk styring.

Hvordan opplever opposisjonspolitikere sine påvirkningsmuligheter i fylkespolitikken i forhold til politikere i posisjon? Av tabell 4 ser vi at det er signifikant forskjell på politikernes vurderinger av å ha innflytelse på fylkespolitikken.

Tabell 4: Fylkespolitikernes vurdering av innflytelsen til følgende instanser over fylkespolitikken. Gjennomsnitt (1 = Meget liten, 5 = Meget stor). Prosentandel meget liten i parentes.

	Posisjon	Opposisjon	Signifikans
Din partigruppe	3,0 (12 %)	1,8 (49 %)	P = 0,00
Komiteene	3,6 (0 %)	2,8 (10 %)	P = 0,00
Fylkestinget	3,9 (0 %)	3,0 (11 %)	P = 0,00
N =	84	63	147

Ikke uventet opplever opposisjonspolitikere at deres egen partigruppe har langt mindre innflytelse over fylkespolitikken enn politikere i posisjon. Det er også forståelig at det er signifikant forskjell på posisjon og opposisjon når det gjelder vurderingen av innflytelsen til komiteene og fylkestinget. Politikere i posisjon har nemlig større muligheter for å påvirke politikkutformingene siden de har flertall i fylkestinget. De har dessuten større muligheter enn politikere i opposisjon til å påvirke sine partifeller i

fylkesrådet. Vi forventer at dette også slår ut i politikernes opplevelse av mening og nytte i arbeidet i fylkestinget.

Tabell 5: Fylkespolitikernes svar på påstander om hvordan de opplever sitt arbeid i fylkestinget. Gjennomsnitt (1=Helt uenig, 5=Helt enig). Prosentandel helt uenige i parentes.

	Posisjon	Opposisjon	Signifikans
Arbeidet i fylkestinget oppleves som meningsfullt	4,2 (1 %)	2,9 (12 %)	P = 0,00
Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg i fylkestingsarbeidet	4,1 (1 %)	3,3 (6 %)	P = 0,00
N =	65	85	150

Tabellen viser at det er signifikant forskjell mellom politikere i posisjon og opposisjon når det gjelder opplevelsen av arbeidet i fylkestinget. Vi ser at 12 prosent av politikerne i opposisjon er helt uenig i at arbeidet i fylkestinget var meningsfullt og at 6 prosent er helt uenige i at de føler de får gjort nytte for seg i fylkestingsarbeidet.

Det fremstår som en meningsløs ørkenvandring å sitte i fylkestinget når alle beslutninger i realiteten er tatt av en liten klikk på tre stykker som kontrollerer administrasjon og informasjon. Mitt ideal for arbeidet i en fylkeskommune er formannskapsmodellen der alle folkevalgte har relativt like muligheter til å påvirke beslutningene, står relativt likt ovenfor administrasjonen og har i prinsippet lik tilgang på informasjon (Opposisjonspolitikere Hedmark 2006).

Vi skulle forvente at opposisjonspolitikernes frustrasjon ville gi seg utslag i at de i mindre grad enn politikere i posisjon ønsker gjenvalg. Forskjellen mellom posisjon og opposisjon er imidlertid ikke signifikant. Det var 47 prosent av politikerne i posisjon som ønsket gjenvalg mot 45 prosent i opposisjon. Sammenligner vi med tall fra en nordisk studie av politikere i amter, län og fylker, ser vi at dette er svært lave tall. På et tilsvarende spørsmål om ønske om gjenvalg svarte 87 prosent av politikerne i Danmark at de ønsket gjenvalg, mot 77 prosent i Sverige og 59 prosent i Norge⁸

⁸ Forskjellene mellom de nordiske land finner vi igjen i kommunene. Larsen og Offerdal fant at den faktiske gjenvalgsprosenten i Norge bare var ca. en tredjedel, mens tilsvarende tall for de andre nordiske land var to tredjedeler (1990:23). Hovedårsaken til at norske kommunepolitikere ikke ble gjenvalgt, var at de trakk seg frivillig.

(Buch 2006:161). Tallene fra denne undersøkelsen er fra 1999, altså før spesialisthelsetjenestene i Norge ble overført fra fylkeskommunene til staten. En fortolkning av den lave interessen for gjenvalg er at fylkeskommunene i Norge har mistet sitt viktigste politikkområde. En annen fortolkning er at innføring av parlamentarisme har bidratt til å svekke fylkespolitikernes ønske om å fortsette i fylkespolitikken. Siden det er omtrent like mange politikere i posisjon som i opposisjon som ønsker gjenvalg, taler dette for at den første fortolkningen har mest forklaringskraft. Opposisjonens avmaktsfølelse kan skyldes at fylkespolitikken har blitt avinstitusjonalisert de siste årene.

Funksjonstømming og lav autonomi

Let's face it – fylkeskommunen har ikke all verden med betydningsfulle oppgaver... Vi strever i vår hverdag med å gjøre våre oppgaver meningsfulle. Derfor er det viktig i vår relativt homogene partikultur at alle partier får komme til orde før innstilling til tinget som sådan. I et "spleiselag" kan alle partiers ressurspersoner gjøre politikken bedre (Opposisjonspolitikere i Hedmark 2006).

Fylkestinget har ansvar for relativt få saker som er viktige for befolkningens velferd om vi sammenligner med kommunestyrene og Stortinget. *"Fylkestinget innenfor dagens organisasjonsmodell gir lite rom for partipolitisk eksponering og politikktutforming. I større grad enn kommunestyrene preges fylkestinget av få politisk "spennende" valgsituasjoner"* (Sørensen og Hagen 1998:91). I en rapport om fylkespolitikkenes omdømme i befolkningen var konklusjonen at fylkestinget ble opplevd som "fjernere" enn andre politiske organer. "Det er et stort flertall (i 1997) som er helt eller delvis enige i at fylkespolitikken har liten innflytelse på folks hverdag" (Klausen og Østtveiten 1999:78). Dette ble skrevet i 1998 og i 1999, altså ennå mens fylkeskommunene hadde ansvar for spesialisthelsetjenestene, som var fylkeskommunenes viktigste politikkområde. Etter at spesialisthelsetjenestene ble overført fra fylkeskommunene til statlige foretak i 2002, mistet fylkeskommunene omtrent halvparten av sine økonomiske midler. Fra 2001 til 2005 ble antall ansatte i norske fylkeskommuner redusert fra 115.000 til 40.000. Fra å sysselsatte omkring 30 prosent av de ansatte i kommunesektoren, sysselsatte fylkeskommunene i 2006 mindre enn 10 prosent (Fimreite og Grindheim 2007:143). Dessuten forsvant det saksområdet som det var mest politisk strid om og som også

dominerte avisenes omtale av fylkeskommunen (Langset 1998). Mangelen på viktige saker vil selvsagt ramme både posisjon og opposisjon i fylkestingene, men opposisjonspolitikere vil nok oppleve dette som spesielt hardt, fordi de ikke som partiene i posisjon er med på å administrere fylkeskommunen. Opposisjonen er mer avhengig enn posisjonen av saker der de kan eksponere seg partipolitisk. Fylkeskommunens funksjonstømming påvirker også forholdet mellom fylkesråd og fylkesting på to måter: For det første fordi få saker gir grunnlag for få møter i fylkestinget, noe som styrker fylkesrådet på bekostning av fylkestinget. For det andre styrkes fylkesrådet ved at det blir få saker som er så viktige at det gir grunnlag til å reise mistillitsforslag til rådet. "Man stiller ikke mistillit i fillesaker", uttalte en opposisjonspolitiker i Nordland. Skal den parlamentariske dynamikken fungere, blir det viktig at det politiske mellomnivået i Norge i fremtiden blir tilført flere viktige saksområder.

Fylkeskommunene har et svakere selvstyre enn kommunene i Norge. Dette skyldes blant annet at det er høyere andel overføringer til fylkeskommunene enn til kommunene (Fimreite og Grindheim 2007:144). I en studie av partienes rolle i fylkespolitikken fant Sørensen at "*Også de folkevalgte i fylkestingene oppfattet at fylkesnivået er underlagt en sterk statlig styring, og en sterkere regulering enn kommunene*" (Sørensen og Hagen 1998:91). I Nordland var for eksempel 64 prosent av politikerne i 2002 enige i påstanden "*Det fylkeskommunale selvstyret er lite reelt, mesteparten bestemmes av staten*" (Saxi 2003:65). Regional autonomi er en forutsetning for at det skal være noe poeng i å ha et direktevalgt fylkesting. Spesielt viktig er dette i fylker der man har innført parlamentarisme, fordi man her forutsetter at folket i valg skal belønne eller straffe en fylkesregjering. Om politikken i hovedsak bestemmes i politiske organer i Oslo, risikerer man at velgerne sanksjonerer fylkespolitikere for beslutninger som nasjonale politikere har gjort. Vi risikerer da "*å rette baker for smed*" ved fylkestingsvalgene (Rommetvedt 1994:210). Dette vil virke frustrerende både for politikere i posisjon og opposisjon, fordi straff og belønning blir vilkårlig. På sikt vil derfor mangel på regional autonomi være med på å svekke meningen med parlamentarisme på fylkesnivå. Mangelen på regional autonomi kan også påvirke direkte det politiske arbeidet i fylkespolitikken fordi politikerne stadig vekk oppdager at det egentlig er lite spillerom i en rekke saker. "*Det må sies å være veldig mange ekspedisjonssaker i fylkestinget, med lite politikk i*" (Opposisjonspolitiker i Nordland).

Opposisjonens muligheter for å påvirke samfunnsutviklingen er imidlertid ikke begrenset til den numeriske kanal. I sin analyse av Arbeiderpartiepoeken, påpekte Rokkan at opposisjonen fikk sine verdier og interesser ivaretatt både den korporative kanal og i media. Dette var viktige betingelser for at opposisjonspolitikere klarte å beholde sin "partientusiasme" (Rokkan 1987:96). I dag har innflytelsen i den korporative kanal blitt mindre (Nordby 2000, Rommetvedt 2002). Media er imidlertid blitt en stadig viktigere påvirkningskanal (Østerud, Engelstad og Selle 2003:127). Partipressens tid er forbi, men journalistene ønsker likevel å påvirke samfunnsutviklingen på egne premisser. Nå skal avisene være uavhengige maktkritikere og forsvarere av den lille mann (Pettersson 1994). Denne maktkritiske journalistikken skulle gi opposisjonen gode muligheter for å spille på lag med journalistene. En hypotese om mediens virkning på politikken kan være at de fungerer i en symbiose med opposisjonen. En analyse av lokalavisenes dekning av fylkeskommunen i Nordland viste imidlertid at opposisjonen ikke får noen "merinnflytelse" gjennom mediene (Saxi 2007). Tvert om er det politikere i posisjon som dominerer. Der det var mulig å identifisere en politiker, tilhørte 79 prosent posisjonen, mens 21 prosent tilhørte opposisjonen. Selv om vi tar i betraktning at rådet ble støttet av en storkoalisjon som utgjorde 68 prosent av fylkestinget, kan man ikke si at opposisjonen har noen ekstrakanal for innflytelse gjennom lokalavisene. Selv om journalistene søker å ivareta sin "vaktbikkjefunksjon", innebærer ikke dette at de er talerør for opposisjonen.

Økt valgdeltakelse og støtte til parlamentarisme?

Kåre Strøm skiller mellom det han kaller "parlamentarisk styring" og "parlamentarisk demokrati" (1999:54f). Parlamentarisk styring dreier seg om det interne forholdet mellom de folkevalgte, det utøvende organet og administrasjonen. Vi kan kalle dette den *lille* parlamentariske styringskjeden. Når vi snakker om parlamentarisk demokrati, må vi imidlertid trekke inn borgernes innflytelse på den offentlige politikken. Dette kan vi kalle for den *store* parlamentariske styringskjeden. Strøm bruker denne distinksjonen for å få fram to ulike måter å definere parlamentarisme på. Her skal jeg imidlertid nøye meg med å bruke dette skillet mellom et ytre og et indre fokus på parlamentarismen som et inntak til å analysere om oppslutningen om fylkeskommunene med parlamentarisme øker eller avtar. Har oppslutningen om fylkestingsvalgene økt i de fylkeskommunene som har hatt parlamentarisk styring? I tabell 6 sammenligner vi valgdeltakelsen i de fylkeskommunene som har hatt

parlamentarisk styring med de fylkeskommunene som har hatt formannskapsbasert styring (Oslo er holdt utenfor i denne oppstillingen).

Tabell 6: Deltakelsen ved fylkestingsvalg i 2003 og 2007 fordelt på fylker med formannskapsmodell og parlamentarisme (Prosent):

	Valgdeltakelse 2003 (Nordland 1999)	Valgdeltakelse 2007 (Nordland 2003 og 2007)	Differanse
Fylker med formannskapsmodell	54,9	56,9	+ 2,0
Fylker med parlamentarisme	52,4	53,7	+ 1,3

Vi ser at valgdeltakelsen har økt både i fylkeskommunene med formannskapsmodell og med parlamentarisk styring. Vi ser imidlertid at valgdeltakelsen faktisk er noe lavere i parlamentarismefylkene enn i fylkene med formannskapsmodell. Det er altså ingenting som tyder på at valgdeltakelsen til fylkestingsvalg øker med parlamentarisk styring. Vi må imidlertid ta et forbehold om at det her er snakk om få valg med parlamentarisk styring og det er derfor for tidlig å trekke konklusjoner.

Når det gjelder den interne oppslutningen om det parlamentariske styringsprinsippet, så har vi mulighet til å måle denne med utgangspunkt i voteringene om å innføre og å videreføre parlamentarisme i fylkeskommunene. Tabell 7 viser prosentandelen av fylkestingsrepresentanter som voterte for innføring av parlamentarisme og for å videreføre denne styringsmodellen fire år senere.

Samlet sett ser vi at det er en liten økning i tilslutningen på + 8 prosentpoeng fra avstemningene da fylkestingene besluttet å innføre parlamentarisk styring til den andre avstemningen, da fylkestingene valgte å videreføre ordningen. I alle avstemningene om videreføring, var det et flertall som ønsket fortsatt parlamentarisk styre. Vi ser også at oppslutningen om parlamentarisme øker i sør, mens den avtar i nord. Forskjellene er særlig store om vi sammenligner Nord-Trøndelag og Troms. Dette betyr at den parlamentariske styreformens har overlevd den første testen.

Tabell 7: Utfallet av voteringene om å innføre og å videreføre parlamentarisme.

	Votering om å innføre parlamentarisme	Votering om å videreføre parlamentarismen	Differanse i oppslutning om parlamentarisme
Hedmark	Oktober 2003: 17 av 33 for parlamentarisme (52 prosent)	Oktober 2007: 21 av 33 for videreføring (64 prosent)	+ 12 prosent
Nord-Trøndelag	Oktober 2003: 22 av 35 for parlamentarisme (63 prosent)	Oktober 2007: 32 av 35 for videreføring (91 prosent)	+ 28 prosent
Nordland	Oktober 1999: 35 av 53 for parlamentarisme (66 prosent)	Oktober 2003: 31 av 53 for parlamentarisme (58 prosent) ⁹	- 8 prosent
Troms	Oktober 2003: 29 av 37 for parlamentarisme (78 prosent)	Oktober 2007: 20 av 37 for videreføring (54 prosent)	- 24 prosent

Dette kan være indikasjoner på at parlamentarismen som styringssystem har en viss økning i oppslutning blant de folkevalgte. Det parlamentariske demokratiet i fylkeskommunene ser imidlertid ikke ut til å øke engasjementet blant velgerne i form av økt valgdeltakelse. Snarere tvert om.

Konklusjon

Hvis vi tar utgangspunkt i fylkespolitikernes vurderinger av effektene av å innføre parlamentarisme, kan vi si at flertallet er rimelig fornøyde. Målsettingene med reformen er ifølge flertallet langt på vei realiserte. Det politiske ansvaret for fylkespolitikken er blitt klarere og skillelinjene i politikken er blitt tydeligere. De fylkesråd som er blitt dannet etter at man innførte fylkesparlamentarisme er alle koalisjoner, men de har et klart majoritetspreg. Fylkesrådene dominerer politikkutforming. Posisjonen har sikret seg en merinnflytelse ved parlamentarisk styring gjennom å kontrollere fylkesrådene, som har overtatt både fylkesutvalgets og

⁹ Det ble ikke holdt avstemning om styreform ved konstitueringen av nytt fylkesting i Nordland i oktober 2007.

administrasjonssjefens funksjoner. Dermed har partiene i posisjon også sikret seg ekstra kapasitet i form av frikjøpsressurser, slik at de kan drive politikk på heltid. Siden et flertall av fylkespolitikere opplever at de har lyktes med å skape et mer majoritetspreget styresett, slik de også ønsket, kan man si at parlamentarismen har vært en suksess.

Medaljen har imidlertid en bakside. Politikerne i opposisjon er systematisk mindre fornøyde med effektene av å innføre parlamentarisme enn posisjonen. Et flertall av opposisjonspolitikere mener at parlamentarismen ikke har styrket de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring i fylkespolitikken. De er heller ikke enige i at opposisjonen er sikret gode vilkår for å drive opposisjonsvirksomhet. Blant annet har innføring av parlamentarisme bidratt til at opposisjonspolitikere ikke får innsyn i fylkespolitikkenes viktigste beslutningsorgan, som følge av at fylkesrådets møter er lukkede. Opposisjonen har også mistet mye politisk kapasitet, i og med at fylkesrådene kan arbeide med politikk på heltid, mens opposisjonen i større grad må fungere som deltidspolitikere. Den lave møtefrekvensen i fylkestingene bidrar også til å svekke opposisjonen i forhold til fylkesrådene. Mange av opposisjonspolitikere opplever at fylkestinget har liten innflytelse og at det politiske arbeidet er meningsløst og lite nyttig. Det er imidlertid ikke bare den parlamentariske styringsmodellen som forklarer opposisjonens avmaktfølelse. Fylkespolitikkenes funksjonstømming og lave autonomi spiller også en rolle. Deltakelsen ved fylkestingsvalg var ikke høyere i fylkene med parlamentarisme enn i fylkene med formannskapsmodell. Det er imidlertid en viss økning i oppslutning om parlamentarismen blant fylkestingsrepresentantene, noe som indikerer at parlamentarismen som styringssystem fungerer.

Innføring av parlamentarisme i fylkeskommunene har skapt klare vinnere og tapere og den politiske styringsmodellen er blitt en viktig del av den politiske debatten. Dette reiser spørsmålet om det er mulig å lage et godt og rettferdig styringssystem som ikke avhenger av om man kortsiktig tjener eller taper på det. John Rawls har lansert en løsning som går ut på at spillereglene bør bestemmes før spillet er i gang. Da er spillerne uvitende om hvilke kort de får tildelt, og de kan på prinsipielt grunnlag bli enige om hvilke regler som skal gjelde. Dette er hovedprinsippet i ideen om "*den opprinnelige posisjon*" (Rawls 1971:11-12). For at et prinsipp skal oppfattes som rettferdig, må det velges "*bak et slør av uvitenhet*". Problemet i det virkelige liv er at vi ikke er uvitende om vår egen situasjon, våre ressurser og våre muligheter i fremtiden. Dermed vil våre prinsipielle valg uvilkårlig

bli preget av våre forventninger om vinning og tap. Valg av politiske styringsprinsipper vil derfor preges av både langsiktige prinsipielle overveielser og av kortsiktige taktiske hensyn.

En alternativ løsning er den eksplisitt normative. Vi kan ta utgangspunkt i en majoritetspreget visjon om demokrati, og understreke at parlamentarismen har bidratt til å synliggjøre det politiske ansvaret og å gjøre skillelinjene mellom partiblokkene klarere. På sikt vil dette gi velgerne muligheter til å bedømme og sanksjonere de styrende og dermed bidra til større vitalitet i fylkespolitikken. Med bakgrunn i den konstitusjonelle debatten i Norge, der mindretallsparlamentarismens følger har skapt bekymring blant sentrale politikere og forskere, vil et mer majoritetspreget styresett i fylkeskommunene bli vurdert som positivt. Parlamentarismen har dessuten bidratt til at politikere definitivt har kommet i førersetet i fylkespolitikken fordi fylkesrådet overtar administrasjonssjefens oppgaver. I så måte representerer innføring av parlamentarisme en demokratisering. Dermed blir opposisjonens opplevelse av avmakt noe vi må leve med. På sikt vil alle ha en mulighet til å bli vinnere, slik at de kan sette sitt preg på politikken.

Med utgangspunkt i et konsensuspreget ideal, der demokrati defineres som en god avspeiling mellom preferansene til folket og de folkevalgte, og der politikktutformingen skal fremme forhandlinger og kompromiss, er opposisjonens avmaktsfølelse med et majoritetspreget parlamentarisk styringssystem svært problematisk. For det første fordi opposisjonens medvirkning faktisk kan bidra til å gjøre beslutningene bedre. Et mangfold av verdier og informasjon kan bidra til å øke kvaliteten både på den politiske debatten og på utfallet av avstemningene. For det andre har ikke fylkeskommunene råd til å risikere å miste politikere fordi de er frustrerte og opplever avmakt. Et viktig motiv for å innføre parlamentarisme var å vitalisere det regionale folkestyret. Da må man ta noen grep for å dempe opposisjonspolitikernes frustrasjon. En tredje grunn til å styrke konsensusstyret, er at det fremmer kjerneverdier i norsk politisk kultur. Konsensuskulturen er et resultat av vår fredelige historie og en relativt homogen befolkning. Utformingen av politiske institusjoner som den proporsjonale valgordningen, flerpartisystemet, mindretallsparlamentarismen og formannskapsprinsippet har imidlertid bidratt til å vedlikeholde konsensuskulturen. Slike institusjoner kan dermed dempe tendensene til fragmentering og oppløsning som den tiltakende globaliseringen skaper.

Hvilken styreform gir best effekt i forhold til standarder som demokrati og velferd? I evalueringene av parlamentarisk styring i fylkeskommunene har det vært lite fokus på å studere parlamentarismens mulige effekter på slike variabler. Gjerald og Bukve har gjennomført en undersøkelse av innbyggernes oppfatninger i parlamentarismefylkene og to kontrollfylker. De finner at det er liten forskjell på innbyggernes tillit til og kunnskaper om fylkeskommunen i fylkene med parlamentarisme og i kontrollfylkene (Gjerald og Bukve 2007:99f). Innføring av parlamentarisme synes å ha små, om noen, eksterne effekter i befolkningen. Dette kan tyde på at innføring av parlamentarisme først og fremst er en intern styringsreform som bare berører forholdet mellom politikk og administrasjon i fylkeshusene. I den komparative politiske litteraturen om ulike styreformers på nasjonalt nivå, har imidlertid Lijphart funnet at effektene av konsensus- og majoritetsstyre er signifikante på mange sentrale velferds- og demokrativariabler. Konsensusstyre ser ut til å bidra til bedre økonomistyring og til å dempe vold i samfunnet, selv om dataene her ikke er entydige (Lijphart 1999:274). Når det gjelder demokratisk representasjon er imidlertid resultatene klare: ”The general conclusion is that consensus democracies have a better record than majoritarian democracy on all the measures of democratic quality” (Op.cit.1999:292).

Er det mulig å dempe opposisjonspolitikernes avmakt innenfor den parlamentariske styringsmodellen, eller må man gjeninnføre formannskapsprinsippet? Erfaringene med parlamentarisk styring både nasjonalt og i Oslo og Bergen viser at det er fullt ut mulig å forene parlamentarisme og konsensuspolitikk. I den komparative litteraturen figurerer Norge under headingen nordisk konsensuspolitikk (Arter 2006, Heidar og Berntsen 1998). En viktig bakgrunn for dette er den proporsjonale valgordningen og flerpartisystemet, som bidrar til at det ofte dannes mindretallsregjeringer. Dette vil i sin tur styrke opposisjonen og parlamentet. Det samme bildet avtegner seg i Oslo og Bergen, der et flertall av byrådene har vært koalisjoner i mindretall (Saxi 2006). Det er fullt mulig også i fylkespolitikken å gjøre politikktutforming mer konsensuspreget og å styrke opposisjonens medvirkning ved å danne mindretallsråd.

Litteratur

Arter, David (2006) *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?* Manchester: Manchester University Press.

Baldersheim, Harald (1989) ""Byregjering" i Oslo. Endringsforløp under et omstillingsforløp" i Trond Fevolden og Rune Sørensen (red): *Kommunal organisering*. Oslo: TANO

Baldersheim, Harald (1992) "Aldermen into Ministers; Oslo's Experiment with a City Cabinet" i *Local government studies*, 18 (1):18-30.

Baldersheim, Harald og Torodd Strand (1988) "Byregjering" i *Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. Oslo: NIBR Rapport 1988:19

Baldersheim, Harald og Harald Torsteinsen (2002) "Fylkeskommunens legitimitet – hvor ble den av?" i *Kommunal økonomi och politikk*. Vol. 6 (3): 7-33.

Buch, Roger (2006) "Skandinaviske regionspolitikere og deres politikerroller" i Per Kristen Mydske (red.) *Skandinaviske regioner – plass for politikk?* Bergen: Fagbokforlaget

Bukve, Oddbjørn (1995) "Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar – erfaringar frå norske kommunar" i Tore Hansen og Audun Offerdal (red): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere. Festskrift for Francesco Kjellberg*. Oslo: TANO

Bukve, Oddbjørn (1996) "Consensus, Majority Rule and Managerialism in Local Government: Norwegian Experiences and Prospects" i *Local Government Studies*, 22 (1):147-168.

Engelstad, Fredrik (1999) "Maktbegrepet etter Max Weber" i Fredrik Engelstad (red.): *Om makt*. Oslo: Gyldendal.

Fimreite, Anne Lise, Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine Monica Myrvold og Ståle Opedal (2003) *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Bergen: Rokkansenteret Rapport 4/2003.

Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2007) *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Gjerald, Ole I. og Oddbjørn Bukve (2007) *Parlamentarisme som styreform på regionalt nivå – frå konsensusstyre til majoritetsstyre*. Vestlandsforskning Rapport nr. 04/2007.

Hagen, Terje (1991a) *"Moderne" kommunale styringsmodeller*. Oslo: Norsk Institutt for by- og Regionforskning. NIBR-rapport nr. 5.

Hagen, Terje (1991b) "Kommuneregjering eller formannskap" i Oddbjørn Bukve og Terje Hagen: *Nye styringsmodeller i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget

Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østtveiten (1999) *Parlamentarisme eller formannskapsmodell. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: NIBRs Plusserie 3-99

Heidar, Knut og Einar Berntzen (1998) *Vesteuropeisk politikk. Partier, regjeringsmakt, styreform*. Oslo: Universitetsforlaget

Hernes, Gudmund (1975) *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget

Huber, John og Bingham Powell, Jr. (1994) "Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy", i *World Politics* vol. 46 (April): 291-326.

Knudsen, Jon P. (red.) *Sterke regioner – forskning og reform*. Bergen: Fagbokforlaget.

Klausen, Jan Erling og Helge Strand Østtveiten (1999) *Det fylkeskommunale demokrati*. Oslo: NIBR Rapport 1999:20.

Lanny, W.M. og R.T. Stevenson (2001) "Government Formation in Parliamentary Democracies" i *American Journal of Political Science*, Vol. 45, Nr. 1, January 2001

Langset, Magne (1998) "Styringsnivå til besvær. Debatten om fylkeskommunen" i Harald Baldersheim (red.) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget.

Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1990) *Demokrati uten deltakere*. Oslo: Kommuneforlaget.

Lijphart, Arend (1984) *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven & London: Yale University Press

Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy. Governments Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press

Mill, John Stuart (1861/1998) "Considerations on Representative Government", i John Stuart Mill (red.) *On liberty and other essays*. Oxford: Oxford University Press.

Moe, Terry (1990) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics, and Organization* vol. 6, Special Issue, 213-253

Müller, Wolfgang C. og Kåre Strøm (red.) (2003) *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Nordby, Trond (2000) *I politikens sentrum: variasjoner i Stortingets makt 1814-2004*. Oslo: Universitetsforlaget

Nordby, Trond (2006) "Unionsoppløsningen i 1905 og overgangen til parlamentarisme" i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* vol.22, nr.1, 3-21

Petersson, Olof (1994) "Journalister som klass, journalismen som ideologi" i Terje Steen Edvardsen (red.) *Media og samfunnsstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rasch, Bjørn Erik (2004) *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget

Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Massachusetts: Harvard University Press.

Rokkan, Stein (1987) "Numerisk demokrati og korporativ pluralisme" i Stein Rokkan (red.): *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget

Rommetvedt, Hilmar (1994) ”Riks- og lokalvalg – sammenslåing eller omgruppering?” i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rommetvedt, Hilmar (2002) *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røiseland, Asbjørn (2003) ”Parti-vitalisering eller politikerstyring? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme” i *Kommunal økonomi och politikk*, vol. 7, nr. 4, s. 7-25

Røiseland, Asbjørn og Inger Marie Stigen (2003) *Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland. Samspillet politikk-administrasjon*. Oslo: NIBR Rapport 2003:15

Saxi, Hans Petter (2002) ”Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune – mål og effekter”. Bodø: Høgskolen i Bodø Rapport 18/2002

Saxi, Hans Petter (2003) *Fylkesparlamentarisme i Nordland – suksess til etterfølgelse?* Plan 3-4 s 62-66

Saxi, Hans Petter (2005) *Introducing parliamentarism in counties and municipalities in Norway – from a consensus to a majoritarian model?* Paper presentert på ECPR konferansen i Granada, Spania, 14. – 19. april 2005.

Saxi, Hans Petter (2006) ”Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?” i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* vol. 22 (3) (265-277).

Saxi, Hans Petter (2007) ”Den redigerte fylkeskommunen. Avisenes konstruksjon av fylkeskommunen med formannskap og parlamentarisme”. *Norsk medietidsskrift*, vol. 14 (4):334-355.

Saxi, Hans Petter og Rune Lødemel (2004) *Lokalavisenes konstruksjon av Nordland fylkeskommune med og uten parlamentarisme*. Bodø: Høgskolen i Bodø Rapport nr. 9/2004

Saxi, Hans Petter og Inger Marie Stigen (2006) *Jakten på den gode styringsmodell. Evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune*. Oslo: NIBR-rapport 2006:19.

Seip, Jens Arup (1963) "Fra embetsmannsstat til ettpartistat" i Jens Arup Seip: *Fra embetsmannsstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget

Sejersted, Francis (1984) *Høyres historie 3. Opposisjon og posisjon 1945-1981*. Oslo: Cappelens forlag

Sejersted, Francis (2004) "Sosialdemokratiets tidsalder" i Nytt Norsk Tidsskrift nr.3-4/2004.

Sejersted, Fredrik (1998) "Om statsrådenes hårfarge og været på 17. mai" i Nytt Norsk Tidsskrift nr. 3, s. 227-243

Sejersted, Fredrik (2003) "Striden om stortingsregjeringer". Kronikk i Aftenposten 26.05. 2003

Skjeie, Hege (1999) *Vanens makt. Styringstradisjoner i Arbeiderpartiet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Slagstad, Rune (1998) *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Sletterød, Niels Arvid, Roald Lyså, og Jørund Aasetre (2006) *Makt og klokskap forent i kyndig praksis? Evaluering av parlamentarismen som styringsform i Nord-Trøndelag fylkeskommune*. Trøndelag Forskning og Utvikling. Rapport 2006:2.

Sørensen, Rune og Terje Hagen (1998) "Fylkesdemokrati uten framtid? Spiller partiene noen rolle?" i Harald Baldersheim (Red.) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det Norske Samlaget.

Stavang, Per (1964) *Parlamentarisme og maktbalanse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Stavang, Per (1998) "Parlamentarismen i Norge" i Per Stavang (red.) *Parlamentarisme og folkestyre. Utvalde statsrettslege emne*. Bergen: Alma Mater forlag.

Strøm, Kåre (1999) "Voter Sovereignty and Parliamentary Democracy", i Hanne Marthe Narud og Toril Aalberg (red.) *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.

Strøm, Kåre (2000) "Den besværlige parlamentarismen" i Tidsskrift for samfunnsforskning, vol. 41 no. 4:620-638.

de Tocqueville, Alexis (1835/1988) *Democracy in America*. New York: Harper & Row Publishers.

Weber, Max (1971) *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Willoch, Kåre (2003) "Stortingets skadeverk mot parlamentarismen". Kronikk i Aftenposten 19.05. 2003.

Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik og Per Selle (red.) *Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal.

Hans Petter Saxi

Den redigerte fylkeskommunen Avisenes konstruksjon av fylkeskommunen med formannskap og parlamentarisme

Abstract

The article analyses how the county is presented in three local newspapers. Are newspapers responsible for the lack of legitimacy at county level? What impact does reform of the county's political system have on how the county is portrayed in local newspapers?

Key words

- Local newspapers
- counties
- political management reform

Artikkelen er en analyse av tre lokalavisers dekning av Nordland fylkeskommune. Innholdsanalysen som artikkelen presenterer viser at lokalavisene skriver relativt mye om fylkeskommunen og fylkespolitikk. Det skrives imidlertid flere negative enn positive artikler. Har overgang fra formannskapsprinsipp til det parlamentariske prinsipp påvirket journalistikken? Innholdsanalysen viser at innføring av parlamentarisme ikke påvirket lokalavisenes dekning av fylkeskommunen slik man kunne forvente.

Innledning

I Europa diskuterer man «regionenes Europa», «superregioner» og «multi-level governance», der man på ulike måter forsøker å forklare utviklingen av et sterkt mellomnivå. I Norge er mellomnivået svekket, og vi har fått en debatt om nedleggelse av fylkeskommunene. Det skjer en avregionalisering i norsk politikk, som skiller seg fra debatten ellers i Europa (Baldersheim 1998). Denne «norske utakt» blir av regionforskere knyttet til at fylkeskommunenes legitimitet forvitrer. En indikasjon på dette er den synkende deltakelsen ved fylkestingsvalg. Harald Baldersheim og Harald Torsteinsen (2002) registrerte også et markant fall i tillit til fylkeskommunen blant institusjonelle ledere mellom 1996 og 1999. De fant at ledere som hadde personlig erfaring med fylkeskommunen var mer positive enn de som ikke hadde slik erfaring. Dette er et funn som går igjen i flere norske studier av tilfredshet med offentlige tjenester;

brukerne er mer fornøyde med tjenestene enn ikke-brukerne (Baldersheim, Hansen, Pettersen & Rose 1992; Pettersen & Rose 2002). Forskernes forklaring på dette fenomenet er at offentlige tjenester vanligvis bare omtales i media når det oppstår feil eller kriser. Dermed mangler ikke-brukerne muligheter til å korrigere medias fremstilling av tjenestene ved egen erfaring, og deres oppfatning blir «vridd» i negativ retning. Siden fylkeskommunen leverer færre tjenester enn kommunene, er det flere som er ikke-brukere av fylkeskommunens tjenester, noe som kan bety at mediedekningen av fylkeskommunene kan være mer utsatt for medievridning enn kommunene.¹

Regionalforskere har hevdet at årsakene til den særnorske svekkelsen av mellomnivået delvis skyldes journalistenes neglisjering av fylkeskommunen og delvis at mediene har gitt fylkeskommunen negativ omtale:

Uten kontakt og egne erfaringer vil en være henvist til å danne seg sitt eget bilde basert på mediedekningen av fylkeskommunen. Denne dekningen har i hovedsak vært kritisk de senere årene [...] fylkeskommunene har vært meget lite til stede i den nasjonale offentligheten (Baldersheim & Torsteinsen 2002:29).

Mediene, og spesielt riksmidlene, kan ikke gis mye ros for å ha reist en virkelig debatt om fylkeskommunene – saken har tilsynelatende ikke interessert journalister og redaktører i Oslo (Selstad 2003:16).

I denne artikkelen skal vi undersøke om det er empirisk belegg for disse negative oppfatningene av mediernes behandling av fylkeskommunen. Dette skal vi gjøre med utgangspunkt i tre lokalavisers dekning av Nordland fylkeskommune i 1997 og 2001. Spørsmålet er om lokalavisene neglisjerer fylkeskommunen og om lokaljournalistikken har en negativ vinkling i forhold til fylkeskommunen. Hovedproblemstillingen i artikkelen skal imidlertid dreie seg om hvorvidt endringer i den politiske styringsstrukturen i Nordland fylkeskommune har hatt noen effekt på det bildet som fremkommer av fylkeskommunen i lokalavisene. For i 1999 innførte Nordland parlamentarisme, som det første fylket i landet. En hensikt med reformen var nettopp å gjøre fylkeskommunen og da særlig fylkespolitikken mer synlig. Målene med reformen var blant annet «å rendyrke det politiske ansvaret for fylkeskommunens virksomhet, å styrke den folkevalgte styring, samt tydeliggjøre skillelinjene i politikken» (NF 94 1999). Generelt forventer man at overgang fra formannskapsprinsippet til det parlamentariske prinsipp skal gi en mer majoritetsdominert politikktutforming og økte skiller mellom partiene i posisjon og opposisjon (Baldersheim & Strand 1988; Lotsberg 1989; Bukve 1995; Saxi 2006). Samlet sett forventer vi at bildet utad av fylkeskommunen med parlamentarisk styring vil bli mer politisert og konfliktpreget enn med formannskapsbasert styring, som gir politikktutforming et konsensuspreg. Med utgangspunkt i Gudmund Hernes' (1978) prinsipper for medievridning, som tilspissing, forenkling, polarisering, intensivering og konkretisering, vil vi forvente at parlamentarisme vil bidra til å øke journalistenes interesse for fylkeskommunen. Vi kan imidlertid også forvente

at økt politisering og polarisering vil føre til flere negative avisoppslag. Med dette som utgangspunkt skal vi undersøke om overgangen fra formannskapsmodell til parlamentarisme har ført til mer oppmerksomhet om fylkeskommunen i lokalavisene i Nordland, om fylkeskommunen som politisk institusjon er kommet mer i forgrunnen, og om parlamentarisme har ført til at det som skrives om fylkeskommunen i lokalavisene i Nordland har blitt mer negativt vinklet.

Tidligere forskning

Finnes det empirisk belegg for å hevde at norske journalister skriver lite om fylkeskommunen, og at de behandler fylkeskommunen negativt? Det er gjort to studier av avisenes dekning av norske fylkeskommuner, som et stykke på vei støtter opp under regionalforskerens kritiske oppfatninger av mediernes fremstillinger av fylkeskommunen. I en studie av 13 lokalaviser på Sunnmøre fant Johann Roppen 2192 artikler om primærkommuner og fylkeskommuner. Blant disse var det imidlertid bare 41 artikler om fylkeskommunen, knapt 2 %. Han valgte derfor å slå disse sammen med det øvrige kommunalstoffet (Roppen 1991:129). På bakgrunn av denne studien er det grunn til å hevde at avisene, i alle fall på Sunnmøre, neglisjerte fylkeskommunen.

I en annen studie sammenlignet Magne Langset (1998) avisartikler om fylkeskommunen i fire riksdekkende aviser og fire regionaviser.² Riksavisene skrev for det første lite om fylkeskommunen sammenlignet med regionavisene. To tredjedeler av oppslagene om fylkeskommunale spørsmål var å finne i de regionale avisene (Langset 1998:51). Det lille som riksavisene skrev om fylkeskommunen handlet mest om serviceproduksjon, ikke om fylkeskommunen som politisk institusjon. På denne bakgrunn hevdet Langset at riksavisene fortrenget fylkeskommunen som politisk arena.

Hovedtendensen i avismaterialet er nokså entydig. Det er fylkeskommunens tjenesteproduserende rolle som er gjenstand for brorparten av oppslagene, og i det ligger det en prioritering av resultateffektivitet som den verdi og målestokk fylkeskommunens legitimitet prøves mot [...] Er vi ikke dermed i ferd med å fortrenge fylkeskommunen som politisk arena? (Langset 1998:66–67).

Langset sammenlignet også regiondebatten i de nordiske land. Han fant at i Norge og delvis i Danmark var debatten preget av svekkelse av de regionale selvstyreorganene til fordel for andre løsninger. I Sverige og Finland [...] er det formelen «mindre stat og økt regionalt sjølstyre» som for alvor er satt på dagsorden (Langset 1998:87).

Disse to studiene indikerer at norske journalister neglisjerer fylkeskommunen. Langsets studie indikerer også at fylkeskommunen som demokratisk institusjon blir neglisjert av avisene og at de er negativt innstilt overfor fylkeskommunen. Studiene har imidlertid begrensninger både geografisk og når det gjelder antall aviser. Vi har over 220 aviser i Norge, hver med sin egen redaksjonelle linje og profil

(Høst 2005). Dette betyr at vi bør snakke om lokale offentligheter heller enn om offentligheten i entall (Winsvold & Myrvold 2005). Nordmenn bruker mye tid til avislesning, og vi leser mye om politikk sammenlignet med befolkningen i andre europeiske land (Høst 1999; Aalberg 2005). De lokale abonnementsavisene har også høyere husstandsdekning enn nasjonale løssalgssaviser i Norge (Høst 2000). Dette betyr at lokalavisene er viktige bidragsytere i mange ulike lokale offentligheter. Av den grunn burde det forskes mer på lokalaviser. På samme måten som vi finner store variasjoner i nasjonale offentligheter, finner vi også regionale variasjoner i Norge (Narud & Waldahl 2004). Derfor trenger vi flere empiriske studier for å nærme oss et dekkende bilde av hvordan norske aviser behandler en institusjon som fylkeskommunen.

Formannskap, parlamentarisme og media

Generelt vet vi at det er en sammenheng mellom samfunnsstruktur og medias utvikling (Gunther & Mugham 2000; Hallin & Macini 2004). For noen tiår siden var det for eksempel sterke bånd mellom politiske partier og aviser. Disse båndene er i dag kuttet over (Neveu 2002). Aviser og journalister ønsker å være uavhengige, å sette dagsorden og være vaktbikkje. I mange tilfeller fungerer avisene som egne politiske aktører (Østbye 2000; Eide 2001; Allern 2001a). Selv om den redaksjonelle linja ikke lenger forankres i et parti, har redaksjonene og journalistene en agenda. De selekterer og vinkler sakene på bestemte måter; de konstruerer virkeligheter. Empiriske studier av medier kan derfor si oss noe om de konstruksjonsprinsipper som gjelder i redaksjonene. Denne studien er et slikt bidrag.

Hva vet vi generelt om sammenhengen mellom endringer i politisk styringsstruktur og media? I en studie av effektene på mediedekningen av å innføre et mer majoritetspreget styresett i Italia i 1993, fant forskerne at interessen for politikk økte i italienske medier (Marletti & Roncarolo 2000; Roncarolo 2002). Samtidig ble imidlertid medieomtalen mer preget av populisme, skandaler og negative oppslag.

Flere av de som har evaluert effektene av den parlamentariske styringsmodellen i norsk kommunesektor har vært inne på mediernes rolle, uten at dette har vært noe sentralt tema. Medias påvirkning på politikken ser ut til å øke i kommuner og fylkeskommuner som velger parlamentarisme fremfor formannskapsmodell. Politikerne i bystyret i Oslo og i Nordland fylkesting mente for eksempel at medias innflytelse var større enn både egen partigruppe, sentraladministrasjonen og fylkesordføreren etter at man innførte parlamentarisk styring (Saxi 2002:31). I en studie der man sammenlignet kommunale styringssystemer i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, fant forskerne at forholdet til media var tettere i Oslo med en parlamentarisk modell enn i de andre byene med formannskapsmodell:

Byrådets dagsorden er mer mediestyrt enn rådmannens dagsorden [...] Medienes kontroll over byrådets dagsorden tolker vi som en effekt av det parlamentariske styringssystemet. Mediene trekkes inn i relasjonen mellom bystyret og byrådet i Oslo-politikken, der medieoppslag inngår i den politiske dragkampen mellom de to politiske organene (Hagen, Myrvold, Opedahl, Stigen & Østtveiten 1999:233).

Hvorfor blir media mer sentral med parlamentarisk styring enn med styring basert på formannskapsprinsippet? For å få svar på dette skal vi gå nærmere inn på forskjellene mellom de to styringsmodellene. Det er tre grunnleggende forskjeller på formannskapsmodellen og det parlamentariske prinsipp (Fimreite, Klausen, Kvalvåg, Myrvold & Opedal 2003): For det første velges representantene til det utøvende organet på to ulike måter. Med formannskapsprinsipp velges fylkesutvalget med proporsjonalt valg, slik at sammensetningen her avspeiler partiens relative styrke i fylkestinget. Siden alle (de største) partiene er representert i fylkesutvalget, er det duket for forhandlinger og kompromisser. Politikktutforming blir konsensuspreget og tiltrekker seg i liten grad journalister på jakt etter overskrifter. Dette kan være en forklaring på at journalistene neglisjerer fylkespolitikken. Med innføring av fylkesparlamentarisme velges fylkesrådet med majoritetsvalg, slik at sammensetningen representerer flertallet i fylkestinget. Siden mindretallet ikke er representert i det utøvende organet, vil de gå inn i en ren opposisjonsrolle. Dette forventes å øke temperaturen i debattene i fylkestinget og gjøre skillelinjene mellom posisjon og opposisjon klarere. Det vil oppstå en spenning mellom posisjon og opposisjon, noe som vil «skape et livlig politisk værlag og gi sikkerhet for at regjeringens handlinger blir overvåket av skarpe øyne» (Lotsberg 1989:113). Dette skulle i prinsippet øke journalistenes interesse for å skrive om fylkespolitikk.

Den andre grunnleggende forskjellen på formannskapsbasert styring og parlamentarisme går på forholdet mellom politikk og administrasjon. Med formannskapsmodellen ledes administrasjonen av en ansatt administrasjonssjef som har innstillingsrett og iverksetningsansvar. Administrasjonen fremstår da som nøytral, og man har en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon. Med innføring av parlamentarisk styring er det valgte politikere ved fylkesrådet som overtar den strategiske styringen av administrasjonen. Både innstillingene av saker til fylkestinget og iverksettingen vil da bli politisert. Dette vil sannsynligvis også bidra til å øke journalistenes interesse for fylkespolitikk. Vi kan dessuten forvente at politikere i større grad enn administrative ledere kommer i fokus i avisene.

Den tredje grunnleggende forskjellen på formannskapsmodellen og parlamentarisme er knyttet til opposisjonens muligheter for å reise mistillitsforslag, og posisjonens motsvar: kabinettsspørsmålet. Med formannskapsystem foreligger ikke disse mulighetene; fylkesutvalget sitter trygt i fire år. Med parlamentarisme kan politikken i perioder bli preget av drama, der det blir stilt mistillitsforslag til hele fylkesrådet eller til den enkelte fylkesrådsrepresentant. Slike politiske drama vil tiltrekke seg medienes oppmerksomhet og bidra til økende omtale i avisene.

Samlet sett kan vi forvente at disse tre forskjellene på formannskapsprinsippet og det parlamentariske prinsipp både vil bidra til å øke antall avisartikler om fylkeskommunen og til å øke antall artikler om fylkespolitikk spesielt, etter at man innførte parlamentarisme i Nordland fylkeskommune. Vi kan imidlertid også forvente et økende antall negative oppslag, siden opposisjonen vil «hamre løs på» fylkesrådet med kritikk og skape skarpe debatter i fylkestinget. Et slikt debattklima vil gi journalistene mye å skrive om fordi de jakter på negative oppslag etter prinsippet om at «*dårlige nyheter er gode nyheter*» (McLuhan 1997:179). Når alt fungerer som normalt, har ikke journalistene noe å melde. Kritikverdige forhold har derimot nyhetens interesse. «*Intet nytt er godt nytt*» er en annen versjon av dette prinsippet (Hernes 1978:188). Med parlamentarisk styring kan opposisjonen og journalistene dermed tenkes å spille på lag, slik at mediebildet blir mer negativt enn med formannskapsmodell, der politikktutforming er konsensuspreget. I Arbeiderpartiets glansdager etter andre verdenskrig uttalte da også statsminister Gerhardsen at det var «pressen, ikke de andre partiene som var den reelle opposisjon i Norge» (Rokkan 1988:99).

Datainnsamling og feilkilder

Datagrunnlaget for denne artikkelen består av 1373 avisartikler fra tre lokalaviser i Nordland, som er alt vi fant om Nordland fylkeskommune i årene 1997 og 2001. Samtlige artikler som omhandlet Nordland fylkeskommune eller institusjoner og oppgaver som var fylkeskommunens ansvar, er kopiert fra mikrofilm.³ De tre avisene, Nordlands Framtid,⁴ Brønnøysunds Avis⁵ og Vesterålens Avis,⁶ ble valgt ut fra geografi, opplag, utgivelsesfrekvens og eierskap, slik at de skulle være representative for de 15 avisene i Nordland (Sævi & Lødemel 2004:14). Årene 1997 og 2001 var «normalår», da det ikke var fylkestingsvalg, og fylkeskommunen hadde de samme oppgavene begge årene. (Overføring av spesialisthelsetjenestene fra fylkeskommunene til statlige foretak skjedde 01.01.2002.) Det var imidlertid stortingsvalg disse årene, og noen av fylkestingspolitikere var profilert i media i den forbindelse. Slike oppslag ble ikke tatt med i vår undersøkelse. Artikkelen ble kodet på 21 variabler, og vi brukte kvantitativ innholdsanalyse for å analysere materialet.⁷

Siden kvantitativ innholdsanalyse innebærer en fortolkning av journalistenes konstruksjon av fylkeskommunen, kan vi si at den forutsetter en dobbel hermeneutisk prosess (Giddens 1977). Journalistene har først konstruert et bilde av fylkeskommunen, som vi deretter som forskere analyserer. Dette gir flere muligheter for skjønn og dermed for feiltolkninger. Kategoriseringen av artikler som positive, nøytrale og negative kunne for eksempel være problematisk. Artikler som tok opp et kritikverdige forhold ved fylkeskommunen ble for eksempel kodet som positive der fylkeskommunen fremsto som løsningsorientert, men som negative hvis fylkeskommunen ikke virket løsningsorientert. Et annet kodeproblem oppsto da vi skulle bestemme hvem som var hovedperson i artikler der flere personer var

omtalt. Her måtte det gjøres en skjønnsmessig vurdering for å fortolke hvem som var viktigst. Kodingen av hele materialet ble gjort av én person. Dette ga på den ene siden en viss sikring mot at det ble gjort ulike vurderinger i kodingen av artiklene mellom aviser og år. På den andre siden kan det være forbundet med en viss risiko å være avhengig av en enkeltpersons skjønn. Et detaljert kodeskjema, med definisjoner av hver enkelt verdi på hver variabel, ble laget for å minske denne feilkilden (Se Østbye, Helland, Knapskog & Larsen 2007:209ff). I noen tvilstilfeller ble vurderingene gjort av flere på prosjektet (Saxi & Lødemel 2004:12).⁸ Et generelt metodeproblem, som bør nevnes, er at det er få journalister som skriver om fylkespolitikk i hver avis. På fylkestingsamlingene i Nordland er det vanligvis fem til syv journalister til stede. Dette betyr at det er få forfattere av de 1373 artiklene. Journalistene har ofte en personlig penn, og skifte av journalist vil derfor kunne få stor betydning for hvordan det fylkeskommunale stoffet blir presentert.

Neglisjeres fylkeskommunen av lokalavisene?

Som vi har sett av Roppens studie av avisene på Sunnmøre, er det god grunn til å hevde at lokalavisene der neglisjerte fylkeskommunen. I Langsets studie så vi at fylkeskommunen fikk en marginal plass i riksavisene. I regionavisene fant imidlertid Langset at dekningen av fylkeskommunen var mer omfattende. Vi skal her se på omfanget av dekningen av fylkeskommunen i lokalavisene i Nordland. I tabell 1 ser vi at Nordlands Framtid i gjennomsnitt hadde 1,3 avisartikkel per avisutgivelse, mens Brønnøysunds Avis og Vesterålens Avis hadde henholdsvis 0,9 og 0,6. I gjennomsnitt ble det skrevet én artikkel om fylkeskommunen i de tre avisene per avisutgivelse.

Tabell 1: Antall artikler om fylkeskommunen i tre lokalaviser i 1997 og 2001 og fordelt på avisutgivelser

	Nordlands Framtid	Brønnøy- sunds Avis	Vesterålens Avis
Antall artikler om Nordland fylkeskommune 1997 og 2001	756	437	181
Antall artikler om Nordland fylkeskommune per avisutgivelse	1,3	0,9	0,6
N = 1374			

Tabell 1 vil jeg tolke slik at lokalavisene i Nordland *ikke* neglisjerte fylkeskommunen. I Nordlands Framtid får befolkningen mulighet til å lese 1,3 artikkel om fyl-

keskommunen seks dager i uka. Dekningen av fylkeskommunen i fylkeshovedstaden er relativt god. Den geografiske variasjonen i avisenes oppmerksomhet kan forklares med utgangspunkt i redaksjonelle kostnader. Siden fylkeskommunens sentraladministrasjon ligger i Bodø, der arkivene er og der de frikjøpte politikerne også befinner seg, var det mindre ressurskrevende for journalister i Nordlands Framtid å fremskaffe stoff enn for kollegaene i Brønnøysund og Vesterålen. Fysisk nærhet til kildene øker sannsynligvis avisdekningen.

Når vi sammenligner med Roppens studie av lokalaviser på Sunnmøre, ser vi at fylkeskommunen har en langt mer sentral plass i lokalavisene i Nordland. Sett i forhold til Langsets data, finner vi at lokalavisene i Nordland omtaler fylkeskommunen seks ganger mer enn riksavisene og tre ganger mer enn regionavisene (Saxi & Lødemel 2004:38). Det skrives altså relativt mye om fylkeskommunen i lokalavisene i Nordland. Hvordan skal vi forklare dette? En mulig forklaring på den gode dekningen av fylkeskommunen i lokalavisene kan være at journalister i Nordland er mer «statsfiksert» enn på Sunnmøre og i de riksdekkende avisene. Statsfiksering innebærer at man forventer at staten skal tre støttende til når det oppstår problemer (Eriksen 1996). I Nord-Norge er entrepriser i større grad enn ellers i landet orientert mot offentlig sektor og politikk, og landsdelen er mer avhengig av staten enn andre regioner. Offentlig sektor er viktigere for sysselsettingen i Nord-Norge enn i andre deler av landet. Brutto utgifter per hode i kommuner og fylkeskommuner er for eksempel langt høyere i Nordland enn i landet som helhet (Tjelmeland 1996:91). Det er altså mulig å fortolke den gode dekningen av fylkeskommunen i Nordland som et uttrykk for at fylkeskommunen, sammen med andre offentlige institusjoner, betyr relativt mye for velferden til befolkningen i Nordland.

Mindre neglisjering av fylkeskommunen med parlamentarisme?

Innføring av parlamentarisme i fylkeskommunen forventes å bidra til å synliggjøre hvem som har makt og ansvar, fordi fylkesrådet velges med majoritetsvalg i fylkestinget. Vi forventer også at politikken blir mer polarisert mellom posisjon og opposisjon, siden opposisjonen ekskluderes fra deltakelse i rådet. Dette er et godt utgangspunkt for journalistiske vrier. Opposisjonen kan på sin side fritt kritisere partiene i posisjon og fremme sin alternative politikk, uten å måtte ta ansvar for den politikken som blir ført. Parlamentariske virkemidler, som mistillitsforslag og kabinettsspørsmål, vil også kunne intensivere fylkespolitikken i perioder. Effekten av dette gir oss forventninger om at det vil bli skrevet mer om fylkespolitikk i 2001 enn i 1997. Av tabell 2 ser vi imidlertid at det ble skrevet nesten 100 færre artikler om fylkeskommunen i 2001 med parlamentarisk styring enn i 1997 med formannskapsmodell.

Tabell 2: Antall artikler om fylkeskommunen i tre lokalaviser i 1997 med formannskapsmodell og 2001 med parlamentarisme. Prosent

	Vesterålens Avis	Brønnøysund Avis	Nordlands Framtid	Sum	N =
1997	10	34	56	100	735
2001	16	29	54	100	639
Totalt	13	32	55	100	1374

En forklaring på denne reduksjonen i antall avisoppslag om fylkeskommunen kan være at det første fylkesrådet som ble dannet i Nordland var en «overdimensjonert koalisjon», dvs. en koalisjon som var langt større enn man egentlig behøvde for å sikre seg flertall i fylkestinget. Fylkesrådet i Nordland, som satt fra 1999 til 2003, hadde støtte fra SV, AP, SP, V og KrF. Til sammen hadde disse partiene 36 av fylkestingets 53 representanter. Man konsentrerte altså ikke makt til færrest mulig partier, slik man forventer i et majoritetspreget politisk system (Strøm 2003). Tvert om kan slike overdimensjonerte koalisjoner karakteriseres som den mest konsensuspregede styreform av alle (Lijphart 1999:91). En forklaring på hvorfor det ikke skjer en økning i antall avisartikler om fylkeskommunen er altså at den konsensuspregede politikken i Nordland fylkeskommune videreføres, selv om man formelt innfører en styreform som åpner for en mer majoritetspreget politikk. Dette forklarer imidlertid ikke hvorfor det faktisk ble en reduksjon i antall artikler etter at parlamentarisme ble innført.

Forklaringen på dette kan være at fylkesrådet er et lukket forum, mens fylkesutvalget er åpent både for journalister og publikum. Siden journalistene ikke fikk tilgang til drøftingene mellom partiene som støttet fylkesrådet, hadde de heller ikke så mye å skrive om etter at storkoalisjonen i fylkestinget i Nordland ble etablert. Nedgangen i avisartikler fra 1997 til 2001 kan altså tolkes som et resultat av at journalistene ikke fikk tilgang til den type saker de var mest interessert i, nemlig tilspissede kontroverser mellom de politiske aktørene. Siden det meste ble avklart i lukkede forhandlinger mellom partiene i posisjon før sakene kom opp i fylkestinget, var det heller ikke så mye å skrive i avisa om fra fylkestingssamlingene. Når opposisjonen i tillegg var liten som følge av storkoalisjonen, ble det også få kritikere som sto fram med alternative synspunkter på saksframleggene fra fylkesrådet.

Forventningene om at parlamentarisk styring ville føre til dramatiske episoder i fylkespolitikken ved forslag om mistillit og kabinettsspørsmål ble heller ikke innfridd. Det ble ikke stilt kabinettsspørsmål i den første perioden med fylkesråd i Nordland og opposisjonen stilte bare ett mistillitsforslag. Forslagsstilleren kom fra

FrP og fikk bare partiets stemmer (Saxi 2002:36). Dette mistillitsforslaget ble bare så vidt nevnt i avisartiklene fra fylkestingets samling og førte ikke til noen økning i avisoppslagene om fylkeskommunen.

Neglisjeres fylkeskommunen som politisk arena?

Langset hevder at fylkeskommunen blir neglisjert som politisk arena. Til grunn for sin påstand peker han på at 48 % av artiklene han fant om fylkeskommunen omhandlet «Serviceproduksjon», mens 14 % omhandlet «Regionalpolitikk» og 38 % «Styring og demokrati» (Langset 1998:51). Vi har ikke brukt de samme kategoriene som Langset, men av tabell 3 ser vi at 39 % av artiklene i lokalavisene handlet om politikk og demokrati, mens det samlet var 61 % som handlet om administrasjon og serviceproduksjon. Jeg vil tolke dette slik at det politiske aspektet ved fylkeskommunen *ikke* blir neglisjert.

Tabell 3: Fokus i artiklene i tre lokalaviser. Prosent

	Politikk og demokrati	Administrasjon	Tjenesteproduksjon	Sum
Vesterålens Avis	29	1	71	101
Brønnøysunds Avis	35	4	61	100
Nordlands Framtid	44	9	47	100
Totalt	39	6	55	100
N = 1352				

En slik tolkning styrkes når vi studerer nærmere *hvem* som ble profilert i avisspaltene. Der det var mulig å identifisere en hovedperson i avisartiklene, viste det seg at det var 55 % politikere og 45 % ansatte i administrasjon og tjenesteproduksjon som var fokusert. På bakgrunn av at fylkeskommunene hadde betydelige forvaltningsoppgaver og var viktige produsenter av tjenester, er det noe overraskende at politikere dominerer avisartiklene. I 2001 var det for eksempel ca. 7000 ansatte i Nordland fylkeskommune og knapt 60 politikere. De fleste politikerne var i tillegg deltidsaktører. Likevel dominerer altså politikerne i avisspaltene og ikke de ansatte. Langsets tall er etter min mening heller ikke noen god indikasjon på at politikkaspektene ved fylkeskommunen blir neglisjert. Tvert om: vel halvparten av artiklene i Langsets materiale omhandlet ulike sider ved fylkeskommunens politikk. Det er derfor ikke riktig å karakterisere dette som neglisjering.

At fylkeskommunen som politisk arene ikke blir neglisjert, er for øvrig helt i tråd med hva man kan forvente med utgangspunkt i pressens samfunnsoppdrag, som består i å overvåke elitene og maktens institusjoner. Pressens oppgave er «å avdekke kritikkverdige forhold [...] og å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner», heter det i Vær Varsom-plakaten. Siden det er politikere som formelt har ansvaret og makten i fylkeskommunen, er det naturlig at disse får mye oppmerksomhet i avisene. Som ansvarbærere blir politikerne i større grad enn ansatte oppsøkt av journalister. Politikerne er også mer interesserte i å ta kontakt med journalister og skrive leserinnlegg fordi de er avhengig av å være synlige for å bli gjenvalgt.

Politikk handler ofte om saker som det er uenighet om, og blir dermed preget av polarisering og debatt. I et samfunn preget av en overflod av informasjon, blir oppmerksomhet en knapp faktor. I artikkelen «Det mediavridde samfunn» beskriver Gudmund Hernes fem journalistiske teknikker for å tiltrekke seg oppmerksomhet (Hernes 1978:188). Artikkelen er fortsatt aktuell, selv om den ble skrevet for 30 år siden. Ved hjelp av tilspissing, forenkling, polarisering, intensivering og konkretisering prøver journalistene å bli synlige i et informasjonsmettet samfunn. Disse teknikkene er selvsagt enklere å bruke hvis det man skriver om har et visst dramatisk preg. I forhold til det administrative systemet vil den politiske debatten ofte preges av intensivering, fordi det ofte dreier seg om saker som skal opp til en endelig avgjørelse. Politikerne vil også søke å forenkle, tilspisse og konkretisere argumentasjonen for å fange oppmerksomhet både i den politiske forsamlingen, blant journalistene og i opinionen. De administrativt ansatte og tjenesteyterne vil ikke i samme grad anvende slike retoriske virkemidler. Når administrasjonen blir pålagt å iverksette en sak, er interessemotsetninger og verdiavveininger avklart, og det som har journalistisk interesse er stort sett borte.

Mer fylkespolitikk i avisene med parlamentarisme?

Med fylkesparlamentarisme blir den strategiske ledelsen av administrasjonen overtatt av valgte politikere i fylkesrådet, som både har innstillingsrett og ansvar for iverksetting av fylkestingets vedtak. I prinsippet vil dette føre til at utredningene av de politiske sakene vil få en tydeligere politisk valør. Man skulle forvente at det både i komitéarbeidet og i fylkestinget ville bli en livlig debatt, og at denne debatten ofte ville resultere i avisartikler i og med at både komitébehandling og fylkestingets plenum er åpne fora. Siden fylkesrådet også er ansvarlig for iverksettingen, kan vi forvente at opposisjonen følger svært nøye med om vedtakene blir iverksatt slik fylkestinget har bestemt. Samlet sett kan vi derfor forvente at det ble skrevet mer om politikk i 2001 enn i 1997.

I tabell 4 ser vi imidlertid at det ikke ble skrevet flere artikler om politikk og demokrati med parlamentarisk modell enn med formannskapsmodellen. Innføring av parlamentarisme har altså ikke ført til at bildet av fylkeskommunen ble

mer politisert, slik vi forventet. En forklaring på dette kan være at innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune for det første ikke førte til en mer majoritetspreget politikk siden man valgte å danne en storkoalisjon. Den andre forklaringen, kan være at innføring av fylkesrådsordningen bidro til å lukke journalistene ute fra de interessante forhandlingene internt i fylkesrådet og mellom rådet og de parlamentariske lederne.

Tabell 4: Del av fylkeskommunen som blir fokusert i lokalavisenes artikler i 1997 med formannskapsmodell og i 2001 med parlamentarisme. Prosent

	Politikk og demokrati	Administrasjon og tjenesteproduksjon	Sum
1997	39	61	100
2001	38	61	99
	39	61	100
N = 1352			

Avisartiklene inneholder imidlertid ikke bare data om hva som ble prioritert i media; vi har også data om hvem som ble profilert. Siden et fylkesråd overtok den strategiske styringen av sentraladministrasjonen da man innførte parlamentarisme, skulle vi forvente at mediefokuseringen ville bli mer politisert enn før. Med formannskapsmodell var det nemlig administrasjonssjefen som forberedte og fremmet sakene som skulle til politisk behandling. Det er derfor nærliggende å forvente at mediedekningen vil bli mer preget av politikere enn av administratorer etter at man innførte parlamentarisk styring.

Tabell 5 viser hvem som var hovedperson i avisartiklene. Vi ser at andelen politikere som hovedperson i artiklene gikk litt opp fra 1997 til 2001, noe som trolig kan tilskrives den parlamentariske styringsmodellen. Når fylkesrådet overtar den strategiske styringen av sentraladministrasjonen, vil fokus flyttes fra administrasjonssjefen og etatssjefene til fylkesrådet. Økningen i antall avisartikler om politikk er imidlertid svak. Årsakene til dette kan være lukkingen av forhandlingene mellom partiene i posisjon, slik vi har vært inne på tidligere. Det fører til at journalistene ikke får tilgang til viktige diskusjoner der det vesentligste av fylkespolitikken skapes. Når partiene i storkoalisjonen har bestemt seg, blir diskusjonene i fylkestinget av mindre interesse for journalistene.

Tabell 5: Hovedperson i artiklene i lokalavisene. Prosent

	Politiker	Sentraladministrasjon	Tjenesteyter
1997	54	21	25
2001	57	9	34
Totalt	55	16	29
N = 920			

Tabell 5 viser imidlertid også at sentraladministrasjonen får betydelig mindre omtale i avisene etter innføring av parlamentarisme.⁹ Administrasjonssjefen uttalte: «Telefonen slutta å ringe fra dag én etter at fylkesrådet tok over. Journalistene oppfatta med en gang hvor makta satt, og de henvendte seg ikke lenger til meg». (Intervju i forbindelse med evaluering av fylkesparlamentarismen i Nordland.) Dette er helt i tråd med forventningene vi hadde. Tabell 5 viser også at tjenesteyterne ute i fylkeskommunens mange virksomheter får betydelig mer spalteplass i avisene i 2001 enn i 1997. Dette indikerer at det skjer en «av-hierarkisering» av det bildet som presenteres av fylkeskommunen i avisene når man innfører parlamentarisme. Dette er interessant, fordi det tidligere har vært avdekket at sjansene for å bli intervjuet i massemediene avhenger av stillingsnivå. «De som bruker ytringsfriheten utgjør intet tverrsnitt av befolkningen. Massemediene er først og fremst en arena for institusjonselitene» (Olsen 1988:270).

Skriver lokalavisene negativt om fylkeskommunen?

For politikere er medieprofilering et tveegget sverd: På den ene siden er de avhengige av å være synlige i mediene for å få fram sitt budskap og for å vise at de utretter noe. På den annen side er ikke all oppmerksomhet av det gode. Som makthavere må politikere finne seg i å bli kritisk vurdert av journalistene, som heller skriver om problemer og forsømmelser enn om ting som går godt. På denne bakgrunn er det forståelig at politikere har et anstrengt forhold til journalister. Hele 74 % av fylkestingsrepresentantene i Nordland var for eksempel uenige i påstanden «lokalavisenes dekning av fylkestingsamlingene er god» (Saxi & Lødemel 2004:55).

Tabell 6 viser at et flertall av artiklene er negativt vinklet i våre tre lokalaviser. Prosentdifferansen totalt (negative minus positive artikler) er -13. Det var altså 13 % flere negative enn positive oppslag om Nordland fylkeskommune i de tre lokalavisene i gjennomsnitt i 1997 og 2001. Dette betyr at det er empirisk belegg for regionalforskernes påstander om at journalistene er negative i forhold til fylkeskommunen.

Tabell 6: Vinklingen på avisartikler om Nordland fylkeskommune i tre lokalaviser i 1997 og 2001. Prosent

	Positiv	Nøytral	Negativ	Sum
Vesterålens Avis	19	52	29	100
Brønnøysunds Avis	25	41	34	100
Nordlands Framtid	24	35	40	99
Totalt	24	39	37	100
N = 1328				

Journalister som tar sitt samfunnsoppdrag på alvor, kan ikke unngå å trække noen makthavere på tærne. Som representanter for «den fjerde statsmakt» skal journalistene være garantister for offentlig debatt og for at makthaverne blir utsatt for kritisk evaluering. Når journalistenes artikler om fylkeskommunen hadde et negativt preg, kan det være uttrykk for at de nettopp fulgte opp intensjonene i Vær Varsom-plakaten. Ut fra journalistiske standarder kan altså en høy andel negative artikler være positivt og et uttrykk for at journalistene gjør jobben som kritiske vaktbikkjer.

Den høye andelen negative artikler om fylkeskommunen kan imidlertid også fortolkes mindre positivt om vi tar utgangspunkt i det den svenske statsviteren Olof Petersson (1994) har kalt *journalisme*. Begrepet *journalisme* er et forsøk på å fange inn journalistenes faglige ideologi som en motpol til de idealene som vi får presentert i Vær Varsom-plakaten (se Eide 1999; Morlandstø 2003). Petersson påstår at journalistene preges av en samfunnsanalyse der man deler samfunnet opp i tre grupper: makthaverne, folket og journalistene. Makthaverne er suspekte og skal kritiseres, folket er uskyldige og skal forsvares, mens journalistene er helte som gjennom kritikk av de mektige sikrer interessene til det uskyldige folket. «Kampen om själerna står mellan journalisterna och makthaverna» (Petersson 1994:31). Blant makthaverne står imidlertid politikere i en særstilling, og «konkurrensen mellan journalister och makthavare blir i praktiken främst en kamp mellan journalister och politiker» (op.cit.:31). Petersson henviser til Hernes' prinsipper for «mediavridning» og hevder at journalismsens språk står i direkte kontrast til politikernes språk: «Journalismen bygger på en tillspetsing av en enda synpunkt, politiken på avvägningar mellan vanskliga dilemman. Journalismen står för forenkling, politiken för komplexitet. Journalismen strävar efter polarisering, politiken efter kompromisser» (op.cit.:32). Politikere og journalister er begge eliter som konkurrerer om makt, og maktkampen mellom disse «klassene» blir særlig tilspisset. *Journalisme* er en ideologi som kan forklare hvorfor journalister skriver negativt om politikere. En indikasjon på om dette stemmer får vi når vi sammenligner vinklingen i avisartiklene mot hovedperson. Da finner vi at prosentdifferan-

sen mellom negative og positive vinklinger var -2 for politikerne, $+8$ for sentraladministrasjonen og -8 der hovedpersonen var tjenesteyter. Dette indikerer at Peterssons modell ikke stemmer på dette punktet. Tjenesteyterne får relativt sett mer negativ omtale enn politikerne.

Tabell 6 viser også at det er i Nordlands Framtid at tendensen til negativ vinkling var tydeligst. Her er prosentdifferansen -16 , mens den er -10 i Vesterålens Avis og -9 i Brønnøysunds Avis. Hvordan skal dette forklares? En grunn kan være at Nordlands Framtid skjønner sin rolle som kritisk vaktbikkje bedre enn de to andre avisene. Tidligere forskning har for eksempel vist at kildebruken i større aviser er bedre enn i små lokalaviser (Roppen 1991; Allern 2001a). Denne tendensen finner vi også når vi sammenligner de tre lokalavisene i Nordland. I Nordlands Framtid hadde 52 % av artiklene om fylkeskommunen to eller flere kilder, mens andelen for Vesterålens Avis og Brønnøysunds Avis var henholdsvis 20 og 33 %. Dette kan tyde på at journalistikken i Nordlands Framtid var kvalitativt bedre enn i de to andre avisene. I større redaksjoner er journalistene mer spesialiserte, de har bedre utdanning og mer utviklede journalistiske standarder enn journalistene i små utkantredaksjoner. Smått er tydeligvis ikke godt når vi ser på kildebruk.

Samlet var det 488 negative avisartikler om fylkeskommunen i de tre lokalavisene. Vi har imidlertid ikke analysert disse sakene og kan dermed ikke besvare spørsmålet om de negative oppslagene var berettigede. Hvis vi imidlertid ser på kildebruken, så er den bedre i de negative oppslagene enn i de nøytrale og de positive. Det ble brukt to eller flere kilder i 50 % av de negative oppslagene, mens andelen for de nøytrale og positive var henholdsvis 34 og 45 %. Dette indikerer at det er en viss sammenheng mellom god journalistikk og negative oppslag, noe som igjen kan bety at journalistene skjønner sitt samfunnsoppdrag godt.

Flere negative oppslag med parlamentarisme?

Formannskapsprinsippet vil vanligvis gi politikkutformingen et preg av maktdeling, bred deltakelse og kompromisser, mens parlamentarisme mer vil gi det politiske spillet et preg av flertallsdominans, blokkskille og konfrontasjon. Dette vil sannsynligvis resultere i en mer polarisert debatt mellom posisjon og opposisjon i fylkestinget. Opposisjonen, som blir ekskludert fra den utøvende makt, kan fritt angripe fylkesrådets politikk. Dette vil sannsynligvis gi seg utslag i mange negative avisoppslag, siden journalister også jakter på feil og mangler hos de som sitter med makten.

Tabell 7 viser vinklingen på avisartiklene i 1997 med formannskapsmodell og i 2001 med parlamentarisme. Det mest overraskende med tabellen er at andelen positive oppslag økte kraftig fra 1997 til 2001. Prosentdifferansen mellom negative og positive avisartikler var også kraftig redusert etter at parlamentarismen var innført, stikk i strid med våre forventninger.

Tabell 7: Artiklenes vinkling i forhold til fylkeskommunen i 1997 med formannskapsprinsipp og i 2001 med parlamentarisme. Prosent

	Positiv	Nøytral	Negativ	Sum
1997	18	43	39	100
2001	30	35	34	99
Totalt	24	39	37	100
N = 1329				

Hva har skjedd? Hvorfor er journalistene blitt «snillere» med Nordland fylkeskommune? En forklaring kan også i dette tilfellet være at fylkesrådet i perioden 1999–2003 ikke bidro til et mer majoritetspreget styresett fordi det besto av en storcoalisjon. Dessuten var fylkesrådets forhandlinger lukkede, slik at interne konfrontasjoner mellom partiene i rådet ikke kom ut til offentligheten. Dette kan ha bidratt til at det ikke ble skrevet mer negativt om fylkeskommunen i 2001 enn i 1997. Siden rådet også kunne dominere forhandlingene i fylkestinget, var det heller ikke her grunnlag for så høy temperatur på debatten mellom posisjon og opposisjon. Dette kan være forklaringen på at de negative oppslagene ikke økte, men det forklarer ikke hvorfor andelen positive oppslag økte så sterkt som tabell 7 viser. Jeg tror ikke forklaringen på dette handler om styringsmodellen, men om Stortingets vedtak om å overføre spesialisthelsetjenestene fra fylkeskommunene til statlige foretak fra 01.01.2002.

Beslutningen om statliggjøring av sykehusene ble gjort i 2001 og innebar at fylkeskommunen ville miste nesten halvparten av sine ansatte og bortimot halve budsjettet. Vedtaket førte for det første til at de negative oppslagene om fylkeskommunens styring av spesialisthelsetjenestene ble dempet ned, fordi man ikke lenger forventet at fylkeskommunen ville gjøre endringer i sykehusstrukturen. Mens man i 1997 hadde føljetonger med avisoppslag om sykehusnedleggelse, ventet man i 2001 på at helseregionene skulle ta fatt på sitt arbeid fra 01.01.2002. For det andre skjedde det en redefinering av hva fylkeskommunen sto for i redaksjonene. Journalister og redaktører uttrykte plutselig sympati med fylkeskommunen i 2001, da det var klart at spesialisthelsetjenestene ville falle bort som et fylkeskommunalt ansvarsområde. Mens fylkeskommunen tidligere ble oppfattet som en selvsikker maktøver som burde kritiseres, fremsto fylkeskommunen i 2001 som ribbet. Nå var det Stortinget og regjeringen som var maktavere, og fylkeskommunen framsto som den svake part. Dette kan forklare at journalistene fikk sympati med fylkeskommunen og derfor ga fylkeskommunen mer positiv omtale i avisspalte. Et eksempel på dette linjeskiftet finner vi i Brønnøysund Avis, som i årevis

hadde argumentert for nedleggelse av fylkeskommunen. I forbindelse med fylkesrådets besøk i Brønnøysund sto følgende på lederplass (06.06.2001):

Men fylkeskommunen skal jo bort! Hvem skal i så fall tale vår sak? Vi kan selvfølgelig snakke selv, vi kan sende egne utsendinger til maktens labyrinter i Oslo. Spørsmålet er om det vil gjøre nevneverdig inntrykk [...] Det er derfor viktig å ha fylkespolitikkerne med på lag når vi på en eller annen måte er avhengig av godvilje eller at pengesekken blir åpnet litt på gløtt.

Skjer det en generell endring i den redaksjonelle linja i de tre lokalavisene? For å få svar på dette har vi sett nærmere på vinklingen i avisenes lederartikler for å undersøke om det har skjedd redaksjonelle linjeskifter fra 1997 til 2001 i forhold til fylkeskommunen. I lederartiklene kommer avisenes offisielle holdninger fram, og holdningsendringer vil lettere kunne leses i lederartiklene enn i øvrige artikler. Dette viser seg å holde stikk: Prosentdifferansen mellom positive og negative lederartikler var -46 % i 1997, mens den var -16 % i 2001. Det skjer med andre ord en større reduksjon i negative oppslag i lederartiklene enn i stoffet generelt om fylkeskommunen fra 1997 til 2001. Dette styrker antakelsen om at det er i redaksjonene det har skjedd en holdningsendring i forhold til fylkeskommunen. Redaktører og journalister var mer sympatisk innstilt til fylkeskommunen i 2001 fordi oppgaver, penger og makt så ut til å forsvinne etter at vedtaket om å overføre spesialisthelsetjenestene fra fylkeskommunene til statlige foretak.

Konklusjon

Befolkningens oppfatninger av det som foregår i fylkespolitikken beror i stor grad på det som står i avisa. Innbyggerne møter nemlig ikke opp som gode borgere på fylkestingssamlingene, og de har begrenset personlig erfaring med fylkeskommunens tjenester som brukere. Dette betyr at lokalavisene nærmest er eneste kilde til informasjon om fylkespolitikken. Journalistenes tilnærmede monopolstilling som formidlere gir dem et stort ansvar. Spørsmålet er imidlertid om det er grunn til å klandre journalistene for fylkeskommunens svekkede legitimitet, slik noen regionalforskere har gjort. Er det riktig at mediedekningen av fylkeskommunen blir preget av neglisjering og negativitet? Jeg kan ikke konkludere på vegne av den norske pressen generelt, men deknningen av fylkeskommunen i lokalavisene i Nordland var forholdsvis god, sammenlignet med tidligere studier. Lokalavisene i Nordland skriver forholdsvis mye om fylkeskommunen og om fylkespolitikk, sammenlignet med andre aviser. Vi fant også at det ble skrevet flere artikler med negativ enn med positiv vinkling. Dette kan tolkes slik at journalistene tar sitt samfunnsoppdrag alvorlig, men det er også mulig at den negative omtalen er et utslag av journalisme. Generelt kan vi konkludere med at lokalavisenes dekning av fylkeskommunen var bedre enn vi hadde forventet. Dette samsvarer med konklusjonen i Sigurd Allerns *Nyhetsverdier*, der han på grunnlag av en studie av ti norske

aviser viser at prioriteringen av nyheter og stoffmiks var «overveiende samfunnsorientert og seriøs» (Allern 2001a:217).

Hovedtema i denne artikkelen har imidlertid dreid seg om hvorvidt endring i politisk styringsprinsipp i Nordland fylkeskommune har påvirket journalistikken. Vi forventet at overgang fra et konsensuspreget formannskapssystem til et majoritetspreget parlamentarisk system ville føre til at det ble klarere skillelinjer mellom partiblokkene i fylkespolitikken og skarpere debatter i fylkestinget. I forhold til avisenes dekning av fylkeskommunen, forventet vi at dette ville slå ut i flere avisartikler om fylkeskommunen og flere artikler om fylkespolitikk. Vi forventet også at andelen artikler med negativ vinkling ville øke. Disse forventningene ble imidlertid ikke innfridd. *Det ble ikke skrevet mer om fylkeskommunen og om fylkespolitikk etter overgangen fra formannskapssystem til parlamentarisme.* Dette skyldes sannsynligvis at fylkesrådet i 2001 besto av en storkoalisjon, noe som bidro til at det ikke ble noen overgang til majoritetsstyre i fylkespolitikken. Politikktutforming med storkoalisjoner har mye av det samme konsensuspreget som man finner i systemer basert på formannskap. Kanskje enda viktigere var det at innføring av parlamentarisme har bidratt til å lukke det viktigste utøvende politikkgorganet, fylkesrådet. Med formannskapssystem er fylkesutvalget åpent både for publikum og journalister. *Kombinasjonen av storkoalisjon og lukkede møter i fylkesutvalget bidro til at journalistene ikke fikk tilgang til den arenaen der de viktigste politiske forhandlingene foregikk.* Mest overraskende var det at andelen negative avisartikler ikke økte etter at man innførte parlamentarisme. Tvert om: andelen positive artikler økte sterkt fra 1997 til 2001. Dette kan tolkes som et utslag av beslutningen om å overføre spesialisthelsetjenestene til staten i 2001. Beslutningen førte til at journalistene redefinerte fylkeskommunen. Fra å være selvsikker makthaver som burde kritiseres, ble fylkeskommunen sterkt svekket. Som «taper» påkalte dette journalistenes sympati, og det ble skrevet mer positivt om fylkeskommunen i lokalavisene.

Da den moderne fylkeskommunen ble etablert i 1975, knyttet det seg store forhåpninger til at fylkeskommunen skulle åpne en ny kanal for regionalt demokrati og bidra til regional utvikling. Disse forhåpningene ble imidlertid ikke helt innfridd. Ifølge «oppgavefordelingsutvalget» i 2000 var konklusjonene at fylkeskommunene hadde lykket godt med driften av de videregående skolene, men mindre godt med sykehusdriften (NOU 2000:22). Forventningene til rollen som utviklingsaktør ble heller ikke innfridd. På tross av dette konkluderte utvalget med at fylkeskommunene burde beholde ansvaret for spesialisthelsetjenestene og få et større ansvar for næringsutvikling, regionalpolitikk og fylkesplanlegging. Likevel ble spesialisthelsetjenestene overført til statlige foretak i 2002. I dag betyr fylkeskommunen relativt lite for befolkningens velferd, både sammenlignet med situasjonen før 2002 og sammenlignet med velferdsproduksjonen i stat og kommune. Fylkeskommunenes legitimitet er i dag på et lavmål (Baldersheim & Torsteinsen 2002). Hvem har ansvaret for fylkeskommunens tap av legitimitet? Analysen av avisartiklene viser at lokalavisene i Nordland ikke har bidratt til legitimitetstapet.

Årsakene til befolkningens opplevelse av tillit til offentlig forvaltning og politikk er sammensatte. For eksempel har både Fremskrittspartiet og Høyre programfestet at de vil nedlegge fylkeskommunen. Dette kan nok ha bidratt til å svekke oppslutningen om det politiske mellomnivået i norske politikk. Avisstrukturen har også en del å si for omfanget og kvaliteten på avisdekningen om fylkeskommunen. I mange fylker, deriblant Nordland, mangler man en regionavis med fylket som dekningsområde. Eksistensen av slike regionsaviser kan tenkes å bidra til økt oppmerksomhet om fylkeskommunen. For lokalavisene som har en eller noen få kommuner som sitt dekningsområde er det naturlig å konsentrere seg om lokalpolitikken, mens riksavisene konsentrerer seg om den nasjonale politikken. Dermed blir det «huller» i strukturen (Høst 2005), og fylkeskommunen forsvinner mellom den nære kommunalpolitikken og rikspolitikken som føles nær fordi mediene har gjort oss familiære med Jens, Kristin, Siv og Erna.

Hans Petter Saxi, førstelektor
Avdeling for samfunnsfag, Høgskolen i Bodø
E-post: hans.petter.saxi@hibo.no

Noter

- 1 Fylkeskommunens viktigste oppgaver har vært sykehusdrift, videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtrafikk og regional utvikling. Fra 01.01.2002 ble sykehusdriften overført til statlige foretak, noe som nesten medførte en halvering av budsjettet og antall ansatte i fylkeskommunene.
- 2 De riksdekkende avisene var Aftenposten, Arbeiderbladet, Nationen og Dagens Næringsliv, mens regionavisene var Adresseavisen, Bergens Tidende, Fædrelandsvennen og Nordlys.
- 3 Vi kunne ikke bruke avisenes elektroniske tekstarkiv, da dette ikke var etablert for alle de utvalgte avisene i 1997.
- 4 Nordlands Framtid var den største avisa i fylket både i 1997 og 2001, og A-pressen var hovedaksjonær. Nordland Framtid lå i hard konkurranse med Nordlandsposten. Avisene ble slått sammen til Avisa Nordland i 2002.
- 5 Brønnøysunds Avis er en middels stor aleneavis, med Harstad Tidende-gruppen som største eier.
- 6 Vesterålens Avis er en liten aleneavis som kommer ut tre ganger i uka og eies av lokale interessenter.
- 7 Avisartiklene ble samlet inn fra mikrofilm av hovedfagstudent i statsvitenskap, Rune Lødemel. Jan Størkersen ved Høgskolen i Bodø har lagt inn dataene i SPSS.
- 8 Artikkelforfatteren var prosjektleder for prosjektet «Fylkesparlamentarisme i Nordland», som ble finansiert av Nordland fylkeskommune.
- 9 En utilsiktet effekt av å innføre parlamentarisme var at andelen kvinner som var hovedperson i avisartiklene økte fra 12 % til 26 % (Saxi og Lødemel 2004:100). Feminiseringen av mediebildet skyldes at likestillingen er kommet lenger i det politiske systemet

enn i det administrative. Når et politisk valgt fylkesråd overtok den strategiske styringen med administrasjonen, forsvant etatssjefene som hovedperson i avisartiklene. Siden syv av åtte etatsjefer var menn, førte parlamentarisk styring til en bedre kvinnerepresentasjon i avisspaltene.

Referanser

- Allern, Sigurd (2001a): *Nyhetsverdier. Om markedsorientering og journalistikk i ti norske aviser*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Allern, Sigurd (2001b) *Flokkdyr på Løvebakken? Søkelys på Stortingets presselosje og politikkenes medierammer*. Oslo: Pax Forlag.
- Baldersheim, Harald (1998): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det Norske Samlaget.
- Baldersheim, Harald & Torodd Strand (1988): «Byregjering» i *Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. Oslo: NIBR Rapport 1988:19.
- Baldersheim, Harald, Tore Hansen, Per Arnt Pettersen & Lawrence Rose (1992): *Publikums syn på kommunalpolitikk og kommunale tjenester*. Bergen: LOS-rapport nr. 2.
- Baldersheim, Harald & Harald Torsteinsen (2002): «Fylkeskommunens legitimitet – hvor ble den av?», i *Kommunal økonomi och politik*, vol. 6 (3):7–33.
- Bukve, Oddbjørn (1995): «Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar – erfaringar frå norske kommunar», i Tore Hansen & Audun Offerdal (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere. Festskrift til Francesco Kjellberg*. Oslo: TANO.
- Eide, Martin (1999): «Det journalistiske mistaket», i Lars Mjøen & Rasmus Slaattelid (red.): *Det sivile samfunn. Oppseding, verdier og offentlig mening*. Oslo: Aschehoug.
- Eide, Martin (2001): *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Eriksen, Erik Oddvar (1996): «Statsavhengighet og politikkenes grenser», i Erik Oddvar Eriksen (red.): *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine M. Myrvold & Ståle Opedal (2003): *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Bergen: Rokkansenteret Rapport 4.
- Giddens, Anthony (1977): *New Rules of Sociological Method*. London: Hutchinson of London.
- Gunther, Richard & Anthony Mughan (2000): *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagen, Terje, Trine M. Myrvold, Ståle Opedal, Inger Stigen & Helge Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: NIBRs Pluss-serie nr. 3.
- Hallin, Daniel & Paolo Mancini (2004): *Comparing Media Systems: three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press.

- Hernes, Gudmund (1978): «Det mediavridde samfunn», i Gudmund Hernes (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Høst, Sigurd (1999): «Newspaper Growth in the Television Era. The Norwegian Experience», i *Nordicom Review* (1):107–128.
- Høst, Sigurd (2000): *Avisåret 1999*. Fredrikstad: IJ-rapport 2/2000, Institutt for journalistikk.
- Høst, Sigurd (2005): *Det lokale avismønsteret. Dekningsområder, mangfold og konkurranse 1972–2002*. Rapport 3/2005. Fredrikstad: Institutt for journalistikk.
- Langset, Magne (1998): «Styringsnivå til besvær. Debatten om fylkeskommunen», i Harald Baldersheim (red.): *Kan fylkeskommunen fornyast?*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven og London: Yale University Press.
- Lotsberg, Dag Øyvind (1989): «Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønsteret før og etter innføring av byregjering». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* vol. 5 (2):111–132.
- Marletti, Carlo & Franka Roncarolo (2000): «Media Influence in the Italian Transformation from a Consensual to a Majoritarian Democracy», i Richard Gunther & Anthony Mugham (red.): *Democracy and the Media. A Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McLuhan, Marshall (1997): *Mennesket og media*. Oslo: Pax Forlag.
- Morlandstø, Lisbeth (2003): «I konflikt med oppdraget? – et kritisk blikk på kritisk journalistikk», i *Norsk medietidsskrift* vol. 10 (1):33–52.
- Narud, Hanne Marthe & Ragnar Waldahl (2004): «Den «lange» valgkampen. Mediestoffet i månedene før valget», i Bernt Aardal, Anne Krogstad og Hanne Marthe Narud (red.): *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Neveu, Erik (2002): «Four generations of political journalism», i Raymond Kuhn & Erik Neveu: *Political journalism. New challenges, new practices*. Mannheim: Routledge.
- NF 94 (1999): Sak nr. 94/99 *Parlamentarisk modell for Nordland fylkeskommune*. Bodø: Nordland fylkeskommune.
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Norges offentlige utredninger.
- Olsen, Johan P. (1988): «Massemedier, eliter og menigmann», i Johan P. Olsen (red.): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pettersen, Olof (1994): «Journalister som klass, journalismen som ideologi», i Terje Steen Edvardsen (red.): *Media og samfunnsstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Pettersen, Per Arnt & Lawrence Rose (2002): «Kommunenes styringsevne: Innbyggernes oppfatninger», i Harald Baldersheim, Per Arnt Pettersen, Lawrence Rose & Morten Ødegård (red.): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Forskningsrapport 1/2003.
- Rokkan, Stein (1988): «Numerisk demokrati og korporativ pluralisme», i Stein Rokkan (red.): *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roncarolo, Franka (2002): «A crisis in the mirror: old and new elements in Italian political communication», i Raymond Kuhn & Erik Neveu (red.): *Political Journalism. New challenges, new patterns*. London og New York: Routledge.

- Roppen, Johann (1991): *Kva står i avisa? Ein innholdsanalyse av eit utval norske lokalavisar*. Volda: Møreforskning.
- Saxi, Hans Petter (2002): *Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune mål og effekter*. Høgskolen i Bodø. Rapport 18.
- Saxi, Hans Petter (2006): «Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?», i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* vol. 22 (3):256–277.
- Saxi, Hans Petter & Rune Lødemel (2004): *Lokalavisenes konstruksjon av Nordland fylkeskommune med og uten parlamentarisme*. Bodø: HBO rapport 9/2004.
- Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strøm, Kåre (2003): «Den kubiske lov. Om fordeling av mandater etter valgføll», i Stein Ugelvik Larsen (red.): *Teori og metode i statsvitenskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjelmeland, Hallvard (1996): «Det seinmoderne Nord-Norge – likeretting eller regionalisering?», i Erik Oddvar Eriksen (red.): *Det nye Nord-Norge. Avhengighet og modernisering i nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Winsvold, Marte & Trine M. Myrvold (2005): «Lokalavisene som offentlige rom. Befolkningen ytrer, politikerne lytter», i Jo Saglie & Tor Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Østbye, Helge (2000): «Media in Politics: Channels, Arenas, Actors, Themes», i Kaare Strøm & Lars Svåsand (red.): *Challenges to Political Parties. The Case of Norway*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Østbye, Helge, Knut Helland, Karl Knapskog & Leif Ove Larsen (2007): *Metodebok for mediefag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aalberg, Toril (2005): «Stimulert eller demobilisert? En kvantitativ undersøkelse av mediebruk og politisk engasjement» i *Norsk medietidsskrift* 12, nr. 2, 136–154.