

# Formannskap eller kommuneråd?

## Passer parlamentarisme i vår kommune?

Hans Petter Saxi

Førsteamanuensis i statsvitenskap

Universitetet i Nordland

### Innledning

Dette notatet er skrevet til politikere og administrative ledere som skal velge mellom formannskapsprinsmodell og parlamentarisme, for eksempel etter kommunesammenslåing. Hvilke hensyn bør vurderes før beslutningen fattes? Hvilke formelle endringer vil innføring av parlamentarisme innebære? Hvordan vil overgangen påvirke lokaldemokratiet? Hva vet vi om erfaringene med kommunal parlamentarisme så langt? Hvilke praktiske hensyn må avveies etter at man eventuelt har bestemt seg for å innføre kommunerådsordningen?

Både formannskapssystemet og det parlamentariske styringssystemet skulle være godt kjente for norske politikere i og med at formannskapslovene ble vedtatt så tidlig som i 1837, og parlamentarisme nasjonalt har blitt praktisert i over 100 år. Parlamentarisme i kommunesektoren er imidlertid et forholdsvis nytt fenomen. Oslo innførte byrådsordning i 1986 med utgangspunkt i en særlov. Siden har Bergen og Tromsø erstattet formannskapsmodellen med parlamentarisme i henholdsvis 2000 og 2011. Bare tre kommuner har parlamentarisk styring i skrivende stund. Det har med andre ord ikke blitt noen parlamentarismebølge i kommunene, selv om den nye kommuneloven alt i 1993 åpnet adgang for dette.

Hva kan årsakene være til at kommunene nøler? Kan dette skyldes at det ikke er behov for radikale organisatoriske løsninger fordi vi har en solid offentlig økonomi i Norge? Kan dette skyldes at formannskapsmodellen fungerer tilfredsstillende, eller at erfaringene med kommunal parlamentarisme ikke er så gode som man hadde håpet? Kan det skyldes usikkerhet ved hva parlamentarisme i kommuner innebærer?

Dette notatet tar sikte på å bidra til å fjerne noe av den usikkerheten som måtte finnes i forhold til det å skifte styreform. Det representerer imidlertid ikke en oppfordring til å innføre parlamentarisme, men er heller en nøktern gjennomgang av forskjeller og ulikheter, fordeler og ulemper, basert på det vi foreløpig vet om effektene av å innføre byrådssystemet. Notatet vil også beskrive to demokratiideal som styreformene kan vurderes ut ifra og en vurdering av hvorfor parlamentarisme bare bør innføres i større byer.

Til slutt skisseres ulike praktiske hensyn som må avveies når man skal innføre et parlamentarisk system.

### **1. Hvilke formelle forskjeller er det på en formannskapsmodell og en parlamentarisk modell?**

De fem viktigste formelle forskjellene på formannskapsbasert og parlamentarisk demokrati er organiseringen av valg til det utøvende organet, bemanningen av det utøvende organet, det utøvende organets ansvar, det utøvende organets oppgaver og ordførerrollen.

For det første foregår valg til det utøvende organet forskjellig i de to styreformene. Valg til formannskap foregår med proporsjonale valg i kommunestyret. Partienes representasjon i det utøvende organet avspeiler dermed deres relative representasjon blant de folkevalgte. Med unntak for de aller minste partiene, vil alle partier være proporsjonalt representert i formannskapet. Velgernes partipreferanser kommer med andre ord til uttrykk både blant de folkevalgte og blant representantene i det utøvende organet. Med innføring av parlamentarisme velges kommunerådet med flertallsvalg. Kommuneloven åpner for to fremgangsmåter ved valg av kommuneråd. Etter kommunelovens § 19, skal det fremmes forslag til leder og nestleder i kommunerådet, og det forslaget som får flest stemmer danner rådet. Rådet vil da bare bestå av en del av partiene i kommunestyret. Siden det er adgang til å stemme blankt, er valget ikke garantert å gi et råd med flertall, noe som åpner muligheten for mindretallsråd. Valg på nytt kommuneråd kan alternativt skje med utgangspunkt i det såkalte «utpekingsalternativet» i kommunelovens § 19a, der ordføreren har ansvar for å peke på en lederkandidat til rådet etter sonderinger med partilederne. Også med denne prosedyren vil bare en del av partiene normalt være representert i det utøvende organet. Muligheten for å danne mindretallsråd foreligger også her. Dette betyr at parlamentarisme i norsk kommunesektor er negativt definert, slik som på nasjonalt nivå. Negativ parlamentarisme innebærer at et råd kan bli sittende selv om det ikke har støtte fra et flertall av de folkevalgte ved tiltredelsen. Bli imidlertid rådet møtt med et flertall av de folkevalgte bak et mistillitsvotum eller etter et kabinettsspørsmål, må det fratruke. Det holder at et kommuneråd blir tolerert av de folkevalgte.

For det andre skjer bemanningen av det utøvende organet med utgangspunkt i forskjellige prinsipper med formannskapsmodell og med parlamentarisme. Et formannskap bemannes av folkevalgte representanter som har sete i kommunestyret. Et kommuneråd kan imidlertid bemannes med alle innbyggere i kommunen som har stemmerett. Dette betyr at kommunerådets medlemmer ikke behøver å være folkevalgte. Medlemmer av rådet som er valgt inn i kommunestyret må faktisk fratruke sin plass. Som på nasjonalt nivå kan det ikke være personellmessig overlapp mellom plass i regjeringen og sete på Stortinget, ut fra prinsippet om personellmessig separasjon mellom lovgivende og utøvende makt. Den norske ordningen er imidlertid svært spesiell. Det normale i parlamentariske regimer er faktisk at det ved lov eller ved sedvane er påbudt at bare aktive parlamentarikere kan sitte i regjering. En Brite vil si at dette er en forutsetning for at parlamentarismen er demokratisk. Det utøvende organet, der makten faktisk sitter, må ha et folkevalgt mandat. Det er interessant

og spesielt at man i kommuneloven kopierer den norske særordningen når det gjelder bemanning av kommunerådet (§ 19 nr. 7). En fordel med denne ordningen er at tilfanget av medlemmer til det utøvende organet blir adskillig større enn om man begrenser seg til de folkevalgte i kommunestyret.

For det tredje er det en grunnleggende forskjell på det utøvende organets ansvar i forhold til de folkevalgte i de to systemene. Formannskapet sitter trygt ut perioden uavhengig av vedtak i kommunestyret. Verken formannskapet eller ordføreren kan stilles til ansvar av kommunestyret. (Dette så vi illustrert i Terra-skandalen). Med parlamentarisk styring vil imidlertid kommunerådet stå ansvarlig ovenfor av de folkevalgte. Disse kan fremme forslag om mistillit, og får et slikt forslag flertall, må et byråd fratru (§ 19 nr. 5 og 19a nr. 7). Mistillitsinstituttet er parlamentarismens definitoriske kjennetegn (Strøm 2000). Derfor defineres gjerne parlamentarisme som et system, der det utøvende organet står ansvarlig ovenfor flertallet av de folkevalgte. Motstykket til mistillitsinstituttet, er kabinettspørsmålet der en regjering/råd kan true med å gå av hvis de ikke får flertall i en bestemt sak. Det er en viss uenighet blant de rettslærde om en regjering som lider nederlag etter å ha stilt kabinettspørsmål har plikt til å søke avskjed. Det er imidlertid en «lang og fast praksis» på dette området, som gjør at man kan hevde at «en sedvanerettsregel er utviklet» (Rasch 2004:92). Dette gjelder også for parlamentarisme i kommunesektoren.

For det fjerde vil overgang fra formannskapssystem til parlamentarisme innebære at et politisk valgt kommuneråd overtar administrasjonssjefens strategiske styring over administrasjonen, og administrasjonssjefens funksjoner bortfaller (§ 19 nr. 2). Med formannskapsmodell har administrasjonssjefen mye makt i kraft av å ha ansvar for den strategiske ledelsen, iverksetting og samordning (§ 23 nr. 2). I et formannskapsbasert system, vil administrasjon og politikk være separert i to sfærer. Politikernes hovedoppgave blir å fatte vedtak på bakgrunn av faglige råd fremmet av administrasjonssjefen. Ett av problemene med formannskapsmodellen har vært at administrasjonssjefen har fått så stor innflytelse, at man enkelte steder har utviklet et «rådmannsvælde». I kommuner der de folkevalgte opplever dette, er innføring av parlamentarisme en mulighet til å få større politisk styring med administrasjonen. Når politikerne tar over disse funksjonene får de dermed også arbeidsgiveransvar for store administrative staber. Dette er en svært viktig følge av å innføre parlamentarisme. Ved at et politisk kommuneråd får kontroll med innstillingsretten får politikerne større muligheter til å initiere saker og til å påvirke sakene før de skal behandles politisk. Innstillingene får en politisk valør. Siden rådet har formelt ansvar for iverksettingen, kan det også påvirke sakene i denne fasen. Dette betyr at innføring av parlamentarisme formelt gir politikerne større mulighet for styring av administrasjonen enn en formannskapsmodell. I kraft av sin kompetanse og kapasitet vil det administrative systemet uansett ha stor innvirkning på politikken, men med parlamentarisk styring øker politikernes styringsmuligheter.

En femte forskjell på formannskapssystemet/fylkesutvalgs-systemet på den ene siden og kommunerådsystemet/fylkesrådssystemet på den andre siden, er at ordføreren får en rolle å spille i såkalte parlamentariske situasjoner. Dette er situasjoner der et kommune- eller fylkesråd går av og må erstattes med et nytt. Ordfører eller fylkesordfører skal i en slik

situasjon gjøre politiske sonderinger, og gi en byrådsleder kandidat eller en fylkesrådsleder kandidat i oppdrag å danne nytt råd (§ 19 a). Selv om ordføreren får en slik ny konstitusjonell rolle, bortfaller ordførernes rolle som leder for formannskapet og fylkesutvalget. Ordføreren vil fortsatt være kommunens og fylkeskommunenes fremste folkevalgte representant, men det er byråds- og fylkesrådslederen som nå sitter med «hendene på rattet». Det forventes derfor at ordføreren får mindre innflytelse med parlamentarisme enn med formannskaps- og fylkesutvalgsmodell, noe som bekreftes av flere evalueringer (Hagen m.fl. 1999; Saxi m.fl. 2014). At ordførerrollen svekkes i en parlamentarisk modell, behøver imidlertid ikke å bety at dette er en rolle med liten innflytelse.

Samlet sett innebærer disse fem forskjellene at overgangen fra formannskapsmodell til parlamentarisme representerer en *konstitusjonell endring*. Derfor har man i kommuneloven lagt inn en forsinkelsesprosedyre, der det kreves at spørsmålet om å innføre parlamentarisme skal være reist og votert over i to kommunestyremøter, med et valg imellom (§ 18 nr. 2). Det kreves bare flertall for parlamentarisme i den andre avstemmingen. Normalt vil det kreves at konstitusjonelle vedtak gjøres med ekstraordinære flertall, men parlamentarisme kan altså innføres med vanlig flertall. (Tidligere ble det krevd 2/3 flertall, men dette ble endret til simpelt flertall i 1999). Reversering av styreform fra parlamentarisme til formannskapssystemet gjøres med samme prosedyre (§ 18 nr. 3).

## **2. Hva skal styreformene vurderes ut ifra? To demokratiidealer**

Valget mellom formannskapsmodell og parlamentarisme, bør bygge på normer om god styring og demokrati. Derfor bør en reformprosess begynne med ideer om hvilken form for demokrati man ønsker å bidra til. Det finnes mange oppfatninger om hva som kjennetegner et demokratisk regime. Et mye brukt skille i evalueringsforskningen, har vært skillet mellom konsensus- og majoritetsdemokrati (Lijphart 1999). Et grunnleggende kjennetegn på konsensusdemokrati er at det er god avspeiling mellom verdier og preferanser til befolkningen og de folkevalgte og at man deler på makten og forhandler seg fram til enighet. Majoritetsdemokrati handler om å styrbarhet, ved at man konsentrere makt til et flertall, slik at ansvaret for politikken tydeliggjøres. Konsensusdemokrati knyttes gjerne til formannskapsmodellen, som bygger på prinsippet om at alle besluttede organer skal avspeile folkemeningen slik den kommer til uttrykk i partisammensetningen i kommunestyret. Proporsjonal avspeiling er idealet. Majoritetsdemokrati knyttes gjerne til parlamentarisme, som bygger på prinsippet om at et politisk flertall skal gis anledning til å styre relativt ubundet av mindretallet. Idealet er her at flertallet skal kunne styre helhetlig og langsiktig med utgangspunkt i et program. Begge systemene forutsetter at flertallet skal få bestemme, men flertallet fremkommer på to ulike måter.

Med formannskapsmodell velges det utøvende organet med proporsjonale valg. Så lenge ett parti ikke har rent flertall, vil beslutningene bli preget av forhandlinger og kompromisser, noe som på sikt vil bidra til å skape en politisk kultur preget av konsensus. Formannskapsmodellens sterke side er at den bidrar til at velgernes partipreferanser blir

representert i alle besluttede organ. Dette øker sannsynligheten for at mange synspunkter, verdier og interesser kommer til uttrykk i beslutningsprosessene. For mange er nettopp god avspeiling mellom velgere og de folkevalgte det fremste kjennetegnet på demokrati. Ulempene med formannskapsprinsippet er at forhandlingene og de mange kompromissene bidrar til å gjøre politikken uklar. Skillelinjene i politikken blir utydelige, og det er vanskelig å få øye på sammenhengen mellom partienes ideologiske standpunkter og de vedtak de faktisk stemmer for. Formannskapsprinsippet kan dermed bidra til å frustrere velgerne og dermed svekke valgdeltakelsen. Dette er noe av bakgrunnen for at man i den nye kommuneloven åpnet for at kommuner og fylker kunne innføre parlamentarisk styring.

Parlamentarisme i kommunesektoren oppfattes som et skritt i retning av majoritetsstyre av to grunner: For det første velges det utøvende organet med utgangspunkt i flertallsvalg. Dette innebærer at kommunerådet bare representerer deler av velgerne. De partier som kommer i mindretall blir ekskluderte fra maktutøvelsen, noe som tvinger dem over i en opposisjonsrolle. De kan påvirke politikken gjennom å fremme forslag, delta i ordskiftet og avstemmingene, men så lenge representantene i posisjon står samlet, vil opposisjonen ha liten innvirkning. Fordelene med parlamentarisk styring er at den politiske makten tydelig blir plassert i et kommuneråd, som dermed kan stilles til ansvar av de folkevalgte og av velgerne. Med parlamentarisme forventer man også et klarere skille mellom partiene i posisjon og opposisjon. Dette skulle i prinsippet bidra til at velgerne får klare alternativer å velge mellom, og bidra til øket valgdeltakelse. For det andre fører overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme også til at et kommuneråd overtar den strategiske styringen av administrasjonen, noe som innebærer at politikerne nå får en tydeligere rolle som ledere i forhold til administrasjonen. Dette kan sies å bidra til demokratisering, fordi politikere får mer makt på bekostning av administrasjonen. En ulempe kan være at faglige vurderinger blir svekket i saksbehandlingen. En annen sentral ulempe med parlamentarisme er at politikerne i opposisjon mister innflytelse. Et parlamentarisk system er også mer lukket enn et formannskapsbasert system i og med at man praktiserer ordninger med forberedende møter i kommunerådet, som er lukkede.

Betegnelsen majoritetsstyre om parlamentariske systemer er imidlertid problematisk i praksis. Mange parlamentariske regimer er konsensuspregede, slik som det norske. Siden vi har en proporsjonal valgordning i Norge, med et derav følgende flerpartisystem, vil flertallsråd bestående av ett parti sjelden forekomme. Mer vanlig vil det være med koalisjonsråd og mindretallsråd av ulike typer. Med mindretalls-parlamentarisme vil betegnelsen majoritetsstyre være lite dekkende. Mindretalls-parlamentarisme innebærer nemlig at rådet må søke støtte fra ett eller flere partier i kommunestyret for å få igjennom sine forslag. Dette gjør politikutformingen preget av forhandlinger og kompromisser, som i et konsensuspreget system.

På den annen side kan kommuner med formannskapsmodell ha et majoritetspreg. I mange norske kommuner har det for eksempel blitt vanlig å styre med utgangspunkt i et skille mellom posisjon og opposisjon. Partiene som støtter ordføreren tar gjerne utgangspunkt i en politisk plattform, og de avklarer sakene før de behandles i besluttede organer. Opposisjonspartiene går da inn i en opposisjonsrolle slik som i et parlamentarisk system.

Disse mulighetene illustreres i figuren under. Både formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen kan derfor i praksis både fungere som et konsensusstyre og som et majoritetsstyre.

	Formannskapsmodell	Parlamentarisme
Konsensusstyre	1	2
Majoritetsstyre	3	4

Figur 1 Ulike styreformers med formannskapsmodell og parlamentarisk modell.

Når det skal velges styringsmodell, bør idealer om demokrati veie tungt. Figuren illustrerer imidlertid at det ikke uten videre er gitt at valg av en styringsmodell nødvendigvis realiserer idealene. Man kan for eksempel velge en konsensuspreget parlamentarisme (rute 2) eller en majoritetspreget formannskapsmodell (rute 3). (Vi vet dessuten at det i praksis er slik at også partipolitiske og taktiske hensyn avgjør konstitusjonelle valg.)

### 3. Hvilke erfaringer har vi med by-parlamentarisme?

Den første studien av effektene av parlamentarisme i Oslo konkluderte med at de folkevalgte hadde fått mer innflytelse i forhold til administrasjonen, at det politiske ansvaret var blitt klarere og også at beslutningsprosessene var blitt mer helhetlige (Baldersheim og Strand 1988). Sentrale målsettinger med reformen så altså ut til å være oppfylt. Forhåpningene om at by-parlamentarisme skulle føre til bedre service til publikum ble imidlertid ikke innfridd, og effektene av reformen ble bare registrert i den interne toppen av organisasjonen. Det ble også gjort en studie av voteringene i bystyret i Oslo før og etter innføring av byrådsordningen (Lotsberg 1989). Her viste det seg at stemmegivningen i bystyret ikke var påvirket av det nye parlamentariske styringssystemet. Både før og etter reformen stemte representantene for Høyre og Arbeiderpartiet likt i over 80 prosent av voteringene. Lotsberg konkluderte derfor med at de som sto bak reformen hadde hatt for store forventninger.

Ti år senere, i en sammenlignende studie av styringssystemet i Oslo og tre andre storbyer, fant evalueringsforskerne til sin overraskelse at det ikke var mulig å finne forskjeller mellom hovedstaden og de tre andre byene, til tross for at de sistnevnte hadde formannskapssystem. Valgdeltakelsen i hovedstaden var heller ikke økt (Hagen m. fl. 1999). En forklaring på dette var at studien ble gjort i en situasjon der byrådet i Oslo ikke hadde flertall bak seg. Med mindretallsbyråd hadde politikuttformingen i bystyret preg av forhandlinger mellom byrådet og opposisjonen, ikke ulikt situasjonen i bystyrene med formannskapsmodell. Oppslutningen om den parlamentariske styreformens i Oslo var imidlertid stor blant politikerne. Man fant også at økonomistyringen i hovedstaden hadde bedret seg. Det var imidlertid ikke byrådsordningen, men flertallsstyret fra 1990 som ga positive effekter. Også Trondheim, med formannskapssystem, hadde fått kontroll med økonomien. Her samsvarte dette med at ordføreren hadde et stort politisk flertall bak seg.

Myrvold og Østtveiten (1999) sammenlignet voteringene i bystyrene i Oslo i 1991 da byrådet hadde flertall, med 1997, da byrådet var i mindretall. Man sammenlignet også med Bergen i 1997, som da fortsatt hadde formannskapsmodell. Med flertallsråd i Oslo, fulgte voteringene i hovedsak skillelinjen mellom posisjon og opposisjon. Med mindretallsbyråd var skillelinjene i voteringene mer uklare, ikke ulik voteringene med formannskapsmodell. Konfliktnivået i Bergen var overraskende nok høyere enn i Oslo, til tross for at Bergen da hadde formannskapsmodell. Dette indikerer at politisk kultur i begrenset grad lar seg påvirke av endringer i formell styringsstruktur.

Etter at Bergen innførte parlamentarisk styring i 2000 ble det gjort en komparativ studie med Oslo, Trondheim og Stavanger (Fimreite m. fl. 2003). Det overordnede spørsmålet i studien var om demokratiet i Bergen var vitalisert. Svarene var ikke entydige, men en konklusjon var at politikernes kontroll med administrasjonen hadde økt. Også i denne studien viste intervjudata at politikerkutformingen i Bergen var preget av et høyt konfliktnivå både før og etter innføring av parlamentarisme.

I 2014 sammenlignet Saxi m.fl. byene med parlamentarisme og tre byer med formannskapsmodell. Politikerkutformingen i parlamentarismebyene var klart mer majoritetspreget enn i byene med formannskap. En konklusjon var at intensjonene med å innføre parlamentarisme langt på vei var oppfylte. Et klart flertall av politikerne i byene med parlamentarisme ønsket å videreføre byrådsordningen. Målrealiseringen i byene med parlamentarisk styring var også høy. Det var imidlertid store forskjeller mellom Oslo, Bergen og Tromsø. I Oslo var det oppslutning om byrådsordningen også fra opposisjon. Man hadde nesten bare hatt mindretalls-parlamentarisme i hovedstaden, og dermed har partiene i opposisjon blitt trukket med i styringen. Byrådet var også rause med ressurser til partiene i opposisjon. Styringen i Tromsø var majoritetspreget og opposisjonen følte seg neglisjert. Systemet var også kostbart i og med at de seks byrådene hadde hver sin politiske rådgiver. I innstillingen om «Innføring av parlamentarisme i Tromsø kommune» beregnet man merkostnadene ved å innføre parlamentarisme til mellom 10 og 12 millioner kroner, basert på fem byråder og fem politiske rådgivere. Siden man valgte å øke antall byråder og rådgivere til seks, kan vi anslå merkostnadene til 12 til 14 millioner. I Bergen har man også majoritetsstyre og den politiske kulturen er polarisert. Kritikken mot det parlamentariske styringssystemet i Bergen er imidlertid ikke like sterk som i Tromsø. Det er et klart flertall av bystyremedlemmene i Bergen som ønsker å videreføre byrådsmodellen.

I en studie av «Tromsøparlamentarismen» bekreftes bildet av et dominerende byråd og en marginalisert politisk opposisjon (Buck m.fl. 2015). Her ble også administrativt ansatte og tromsøborgere intervjuet. Et stort flertall av de ansatte opplevde motsetninger mellom faglige og politisk hensyn, og de ønsker seg tilbake til formannskapsmodellen. Det var imidlertid enighet om at byrådet hadde maktet å sette dagsorden, noe som indikerer at demokratiet var styrket i forhold til fagstyret. Innbyggerne i Tromsø viste seg å være engasjerte i spørsmålet om styreform. De som støttet partiene i byrådet var langt mer positive til byrådsmodellen enn innbyggere som støttet partiene i opposisjon. Det var større

skepsis til det parlamentariske styringssystemet blant representanter for virksomheter som hadde mye kontakt med kommunen enn blant vanlige innbyggere.

Oppsummert viste de første studiene av det parlamentariske styringssystemet i Oslo at effektene var små og de berørte bare den interne styringen. En grunn til dette er at parlamentarismen har hatt et konsensuspreg, slik at overgangen ikke ble dramatisk. Evalueringene av Bergen og særlig Tromsø viser imidlertid at byrådsordningen har hatt store effekter. Styreformene har blitt mer majoritetspreget, ansvaret er blitt klargjort og skillelinjene i politikken er tydeligere. Disse effektene var ønsket av reformatorene. Ulempene har imidlertid vært en marginalisert opposisjon og i Tromsø også et svekket fagstyre.

#### **4. Forskjeller på by- og fylkesparlamentarisme?**

Fire fylkeskommuner har også innført parlamentarisme; Nordland i 1999 og Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms i 2003. Det er gjort mange evalueringer av fylkesrådsordningen, men her skal vi konsentrere oss om noen studier der man har sammenlignet byer og fylkeskommuner med parlamentarisk styring.

I en studie av Oslo, Bergen og Nordland fylkeskommune fant Saxi (2006) at politikkkutformingen i byene hadde et klart konsensuspreg i forhold til Nordland. En forklaring var at byrådene stort sett hadde vært i mindretall, mens fylkesrådene i Nordland stort sett hadde hatt flertall. Legitimiteten til det parlamentariske styringssystemet blant politikerne var klart størst i Oslo, lavest i Bergen, med Nordland i en mellomstilling.

Parlamentarismen i byene ble sammenlignet med den nasjonale parlamentarismen og fylkesparlamentarisme i en doktorgradsavhandling (Saxi 2007). I Oslo og Bergen hadde bare 8 prosent av rådene flertall, ganske likt med de nasjonale regjeringene i samme periode. Hele 78 prosent av fylkesrådene hadde imidlertid vært flertallsråd. Dette indikerer at fylkene har hatt et klart majoritetspreg, mens byene har konsensuspreg. (Senere har imidlertid andelen flertallsråd i Bergen økt.) Avhandlingen viste også at valgdeltakelsen ikke hadde økt i fylkeskommuner med parlamentarisme sammenlignet med de øvrige fylkeskommunene.

Saxi m.fl. (2014) fant at fylkespolitikkerne fremsto som mer passive enn politikerne i byene, og de oppga også i mindre grad å få gjennomslag for sin politikk. Fylkestingene er relativt svakere i forhold til fylkesrådene enn bystyrene i forhold byrådene, noe som kan skyldes at antall saker i fylkespolitikken er mindre enn i byene og at de folkevalgte sjeldnere er samlet. Siden fylkes- og byråd sitter samlet hele året, får de relativt mer kapasitet og gjennomslagskraft enn de folkevalgte. Evalueringen viser også at entusiasmen for den parlamentariske modellen er mindre i fylkeskommunene enn i byene.



## 5. Konklusjoner fra evalueringsforskningen

De empiriske studiene viser at parlamentarisme stort sett har virket som forutsatt i byene og fylkeskommunene som har innført parlamentarisk styring. Et stort flertall av de folkevalgte er enige i at målsetninger som «å klargjøre det politiske ansvar» og «å tydeliggjøre de politiske skillelinjene» langt på vei er realisert. Siden parlamentarisme innebærer at et politisk råd overtar den strategiske styringen av administrasjonen, blir også den politiske styringen styrket på bekostning av administrasjonen. Det er et klart flertall av byrådsmedlemmene som fortsatt ønsker å videreføre den parlamentariske modellen, men flertallet for parlamentarisme i fylkestingene er mindre. På bakgrunn av målrealisering, kan det se ut til at innføring av parlamentarisme har vært en suksess.

Baksiden av medaljen er imidlertid at en stor andel av de folkevalgte som tilhører opposisjonspartiene er frustrerte. De opplever at rådet har fått for mye makt og enkelte steder må opposisjonen karakteriseres som avmektige. Så lenge et politisk flertall holder disiplin i egne rekker, må opposisjonen finne seg i å «vandre i skyggenes dal». De kan imidlertid arbeide for å påføre rådet «riper i lakken», og håpe på å vinne neste valg. Et system bygget på majoritetsparlamentarisme vil også medføre ulemper for de folkevalgte som støtter rådet. For å sikre et flertall, må disse i enkelte tilfeller stemme imot egen overbevisning. Dette gjelder særlig der flertallet er knapt og koalisjonen består av mange partier. En annen ulempe med parlamentarisme er at systemet er mer lukket enn i et formannskapsbasert system. En tredje ulempe med å innføre parlamentarisme i kommunesektoren er at dette er en dyrere styringsmodell.

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

I kommunelovens § 21 heter det at folkevalgte «som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utrednings- og kontormessig assistanse». Dette følges opp i varierende grad. Av byene skiller Oslo seg positivt ut. Representantene for partiene i opposisjon var godt fornøyde med tilrettelegging, og hadde egne kontorer, politiske sekretærer og romslige frikjøpsordninger. I Bergen var det et mindre flertall for den parlamentariske modellen, og i Tromsø var bystyret delt i synet på fremtidig styringsmodell.

## 6. Hvor stor bør min kommune være for at vi skal velge parlamentarisme?

Kommunalforskningen viser at kommunestørrelse påvirker befolkningens politiske oppfatninger og deltakelse. Valgdeltakelse, personstemmegivning og andelen av befolkningen som har hatt politiske verv er generelt høyere i små enn i store kommuner. De politiske skillelinjene i store kommuner er tydeligere enn i små, og politikernes kunnskaper

og innflytelse i forhold til nasjonale og lokale byråkrater er større i store enn i små kommuner. Disse konklusjonene er viktige når vi skal vurdere spørsmålet om kommunestørrelse har betydning for om man bør innføre parlamentarisme. Siden vi bare har erfaring med tre byer med parlamentarisk styring, kan vi ikke ut fra evalueringene konkludere med at større byer vil lykkes bedre med parlamentarisme enn små. Jeg ser imidlertid fire argumenter for at man bare bør innføre parlamentarisme i forholdsvis store kommuner: kompetanseargumentet, politiseringsargumentet, autonomiargumentet og kostnadsargumentet:

*Kompetanseargumentet* innebærer at det er lettere å rekruttere kompetente politiske ledere i store kommuner enn i små. Politikere som skal inn i et kommuneråd får et lederansvar over store administrative systemer. Dette krever både personlige lederevner og administrativ kapasitet. Som nevnt behøver ikke kommunerådets leder og øvrige medlemmer å være valgt inn i kommunestyret. Dette gjør at man kan velge blant kommunens valgbare innbyggere hvem man ønsker inn i rådet. En fordel med dette er at man får mange å velge mellom, noe som kan sikre seg en viss kompetanse på de som skal styre kommunen. Dette er særlig viktig i de første periodene med parlamentarisk styring, fordi det da skal etableres et styresett som få i kommunen har førstehånds kjennskap til. De parlamentariske prinsippene må tilpasses til kommunal politikk. En fordel som politikerne i Oslo hadde da de utformet den parlamentariske styreform, var nærheten og personellovergangene til Stortinget.

Det andre argumentet kan vi kalle for *politiseringsargumentet*. Kommunalforskningen har vist at det er større grad av politisk polarisering og parti-politisering i store kommuner enn i små. I mindre kommuner er det også vanskeligere enn i store å rekruttere politiske kandidater til partiene. Større kommuner har færre politikere pr. innbygger og disse må jobbe hardere enn politikerne i små kommuner. Kommunestyremedlemmer i store kommuner bruker for eksempel dobbelt så mye tid på politikk som i småkommunene. Parlamentarisme passer bedre i store kommuner enn i små fordi politikken i de store byene er politisert langs de nasjonale skillelinjene. Det skjer en polarisering og en parti-politisering av kommunepolitikken, som gjør at parlamentarisme sannsynligvis vil få økt aktualitet.

Den tredje grunnen til at parlamentarisme vil egne seg bedre i store enn i små kommuner, er *autonomiargumentet*. Store kommuner har stordriftsfordeler. I kommuner med store budsjetter og administrative staber vil man normalt ha større frihetsgrader enn i små. Fraflytting og stagnasjonsproblemer i de små kommuner og veksten i de store vil forsterke denne tendensen. Hvis vi i tillegg tar med at kompetansen blant de administrativt ansatte er større i store kommuner enn i små, så blir situasjonen slik at de store kommunene har større autonomi enn de mindre kommunene. Autonomi er en viktig forutsetning for parlamentarisk styring.

Et siste argument for at parlamentarisme er en styreform som best passer i store kommuner er *kostnadsargumentet*. Erfaringene fra Oslo, Bergen og Tromsø viser at driften blir dyrere

med innføring av parlamentarisme. I store kommuner vil kostnadene pr. innbygger til kommunerådet bli mindre enn i en liten. Høsten 2013 var det for eksempel 14 heltidspolitikere tilknyttet byrådet i Bergen. I Tromsø kommune var det 12. Når vi vet at innbyggertallet i Bergen er 270.000 og Tromsø er 70.000, så illustrerer dette hvor mye dyrere styringssystemet er pr. innbygger i Tromsø sammenlignet med Bergen.

## 7. Hvordan skal vi utforme vår form for parlamentarisme?

Parlamentarisme er verdens mest utbredte politiske styringssystem. Dette viser at dette er en svært fleksibel styreform. Norske kommuner som har valgt parlamentarisme eller som vurderer dette, kan utforme det parlamentariske systemet på ulike måter. Man kan for eksempel designe systemet slik at det blir konsensuspreget eller mer majoritetspreget. Her er noen praktiske muligheter for utforming av et parlamentarisk system:

Valg av kommuneråd:

- Etter § 19 eller § 19a. Etter § 19 må det holdes en avstemming på rådets leder og nestleder i kommunestyret. Etter § 19a, er det ordføreren som etter sonderinger med partilederne gir en kandidat i oppdrag å danne kommuneråd. Siden den første ordningen innebærer innsettingsvotering, skulle man forvente at dette ville øke sjansene for å få et flertallsråd og dermed majoritetsstyre. Det er imidlertid mulig å stemme blankt i denne avstemmingen, slik at det ikke uten videre er gitt at rådet får et flertall. Utpekingsalternativet kan også gi mindretallsråd, og dermed konsensuspreget styre.

Kommunerådet kan være basert på:

- Flertall eller mindretall? Med flertall blir rådet majoritetspreget, med mindretall må rådet søke støtte fra ett eller flere partier i opposisjon, og det blir mer balanse mellom rådet og kommunestyret. Dermed blir politikktutforming mer konsensuspreget.
- Ett parti eller en koalisjon? Med ett råd bestående av ett parti øker sjansene for en enhetlig politikk. Koalisjonsråd kan bli preget av intern strid. Ettpartiråd med flertall er teoretisk det mest majoritetspregede, men det har ikke forekommet i norsk kommunesektor til nå. Siden det er lite sannsynlig at ett parti alene får flertall, står valget ofte mellom å danne koalisjon med flertall eller ettpartiråd med mindretall.
- Kollektivt ansvar eller «ministerparlamentarisme»? Kollektivt ansvar innebærer at hele rådet står ansvarlig ovenfor de folkevalgte. Dette kan bidra til bedre samordning, men også til majoritetsstyre fordi terskelen for å ville gå etter mistillit fra de folkevalgte heves. Ministerparlamentarisme innebærer at hver av medlemmene i rådet får ansvar for hver sitt saksområde. Kommunerådslederen kan dermed kaste enkeltråder som får mistillit imot seg, uten at rådet som helhet

behøver å trekke seg. Dette kan gjøre politikktutformingene mer fleksibel og konsensuspreget.

- Stort eller lite kommuneråd? Et stort råd er dyrt, men det øker kapasiteten og gir rom for mange partier hvis man baserer rådet på en koalisjon. Et lite råd er billigere, og makten blir mer konsentrert. Man kan dermed si at små kommuneråd innebærer majoritetsstyre, men hvis rådet er så lite at det får kapasitetsproblemer, svekkes majoritetsstyringen.
- Folkevalgte eller leder-emner? Medlemmer av rådet kan plukkes fra representantene i kommunestyret, eller blant personer som ikke er folkevalgte. Velges det første, vil dette lette kommunikasjonen mellom rådet og kommunestyret. Velges det siste styrker man sannsynligvis rådets lederkompetanse. Vanligvis vil rådet bestå av en blanding. Man kan forvente at kommuneråd med sterk lederkompetanse og svakere politisk erfaring vil gi politikktutformingene et majoritetspreg.
- Få eller mange rådgivere? Rådets kapasitet og kompetanse kan økes med å ansette politiske rådgivere. Dette vil styrke rådet i forhold til de folkevalgte, og bidra til majoritetsstyre. Kostnadene med mange rådgivere trekker i negativ retning.
- Åpne eller lukkede rådsmøter? Med lukkede rådsmøter øker rådets muligheter for å utvikle en samordnet politikk. Dette er særlig viktig i koalisjonsråd, der det kan være sprik mellom partiene. Dette bidrar til majoritetsstyre. Med åpne møter vil intern uenighet bli offentlig, og rådet svekkes.

#### Rådet og kommunestyret:

- Kommunelovens § 21 krever at representantene i opposisjon skal sikres arbeidsvilkår. Hvis man velger rause frikjøpsordninger, velutstyrte kontorer og muligheter for opposisjonspolitikere til å delta på konferanser og lignende, vil kapasiteten til å drive aktiv opposisjon øke, og dermed kan majoritetspreget dempes. Ulempen med rause ordninger er at det er kostnadskrevede.
- Representantene for partiene i opposisjon kan også få en mer aktiv rolle ved å utvikle ordninger med interpellasjoner og spørsmål. Dette kan gi opposisjonen påvirkningsmuligheter og dermed bidra til konsensusstyre.
- Komitebehandlingen i kommunestyret gir også opposisjonen muligheter for å påvirke politikken. Her spiller det en rolle om man praktiserer proporsjonal fordeling av komiteledere, eller om posisjonen sikrer seg disse. Om komiteene reelt får muligheter for å påvirke sakene før plenumsmøtene i kommunestyret er også avgjørende for om systemet er konsensus- eller majoritetspreget. I dag praktiserer alle byer med parlamentarisme åpne komitemøter. Dette svekker komiteene som politiske verksteder, og bidrar til å gi politikktutformingene majoritetspreg. (Stortingskomiteene er som kjent lukkede, noe som øker mulighetene for forhandlinger og kompromiss.)

- Sist, men ikke minst, vil graden av delegasjon fra kommunestyret til rådet ha stor betydning for om systemet blir konsensus- eller majoritetspreget.

#### Kommunerådet og administrasjonen:

- Rådets strategiske overtakelse av administrasjonen er en svært viktig årsak til at innføring av parlamentarisme bidrar til et mer majoritetspreget styresett. Når et by- eller fylkesråd overtar den strategiske styringen av administrasjonen gir dette økt innflytelse i den politiske saksbehandlingsprosessen. Parlamentarisme vil være et effektivt tiltak for å økt politikernes innflytelse. En ulempe med dette kan være at man også samtidig svekker fagstyret. En annen ulempe kan være at man får samordningsproblemer, fordi rådet er et kollegium, mens rådmannen har eneansvar. Dette gjelder særlig for koalisjonsråd.
- Det er imidlertid flere måter å kople politikk og administrasjon på. Samordningen kan for eksempel styrkes ved at en av de faglige etatslederne fungerer som en «rådmann light», med særlig ansvar for å samordne innspill fra administrasjonen.

#### Andre tiltak:

- Politiske bydelsutvalg. I Oslo har man politiske bydelsutvalg, og dette har nok bidratt til konsensuspreget på politikken i hovedstaden. (I Bergen ble bydelsorganiseringen avvirket, for å få kontroll med økonomien). Man kan altså dempe et majoritetspreget system med å innføre politiske bydelsutvalg.

#### **Avslutning**

Det er ikke uten grunn at politikere i norske kommuner har nølt med å ta steget over i et parlamentarisk system. Både forholdet mellom det utøvende organet og de folkevalgte og mellom politikk og administrasjon endres nemlig radikalt. Det er både fordeler og ulemper med kommunerådsmodellen. Evalueringene av Oslo viser at byrådsordningen lenge har vært konsensuspreget. Byrådets raushet ovenfor opposisjonen i bystyret og det faktum at man har hatt store problemer med å få danne flertallsråd har bidratt til konsensuspolitikk. I Bergen og Tromsø har men hatt en mer polarisert politisk kultur, og innføring av byrådsordningen har bidratt til å forsterke denne. Særlig er dette tilfelle i Tromsø. I Oslo er man også i en særstilling fordi byen både er kommune og fylkeskommune og også har hovedstadsfunksjoner. Det var også her man utviklet ordningen med kommunal parlamentarisme, og dermed fikk et spesielt eierskap til byrådsordningen. Når det gjelder Tromsø, tyder mye på at man der ennå er inne i en iverksettingsfase, som naturlig nok vil avstedkomme turbulens.

Er konsensusdemokrati eller majoritetsdemokrati best for byen vår? I en sammenligning av 37 land finner Lijphart (1999) at land med konsensuspreget styre både gir et bedre demokrati og mer velferd for befolkningen. Norge og de øvrige nordiske land har konsensusstyre, og de nordiske land scorer høyt på levekårs- og demokratiindekser. Styreformene er imidlertid parlamentarisk. Dette kan bety at det ikke er den formelle styreformene, men graden av konsensusstyre som er avgjørende. En konsensuspreget parlamentarisme kan gi de folkevalgte muligheter til å delta i politikktutformingene, og dermed bidra til å gjøre byen bedre. Når opposisjonen trekkes aktivt med, blir det ikke bare mindre frustrerende å være politiker, beslutningene kan også gjøres bedre. Alternativet er imidlertid formannskapsmodellen som er godt kjent og som sikrer at alle formelt sett er med der beslutningene tas.

### Videre lesning:

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

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

Buck, M., H.P. Saxi og T. Willumsen. 2015. "Tromsøparlamentarismen". Universitetet i Tromsø.

Bukve, O. og H.P. Saxi. 2013 "Parliamentarism in Norwegian Regions: Majority Rule and Excluded Opposition", in *Local Government Studies*. Vol. 40, No 2, 163-181.

Fimreite, A.L., J.E. Klausen, S. Kvalvåg, T.M. Myrvold and S. Opedal. 2003. *Styringsystem i storby. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*. Bergen: Rokkansentret, Rapport 4.

Hagen, T. P., Myrvold, T.M., Opedal, S., Stigen I.M. & Østtveiten, Ø.S. 1999. *Parlamentarisme eller formannskapsmodell. Det parlamentariske styringsystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: NIBRs Plusserie 3-99.

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

Lotsberg, D. Ø. 1989. 'Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønstret før og etter innføring av byregjeringen'. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 5, 111-132.

Myrvold, T.M. and H. Østtveiten 1999. "All makt i denne sal?" *Evaluering av de politiske organene*. NIBR notat 113.

- Nordby, T. 2010. *Grunnlov og styreform. Norge 1814-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rasch, B.E. 2004. *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saxi, H.P. 2006. 'Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?' *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3, 265-277.
- Saxi, H.P. 2007. *Fra konsensus til majoritetsstyre? Fylkesparlamentarisme i komparativt perspektiv*. Universitetet i Tromsø. Doktorgradsavhandling.
- Saxi, H. P. 2009. 'Parlamentarisme i norske fylkeskommuner – bedre styring og demokrati?' *Kommunal Economi och Politikk*, 4, 7-34.
- Saxi, H.P., O. Bukve, A. Gjertsen, A. Gustavsen og A. Langeland. 2014. *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. UiN-rapport nr. 4. Universitetet i Nordland.
- Strøm, K. 2000 'Den besværlige parlamentarismen', *Tidsskrift for samfunnsvitenskap*, Vol 4, 620-637.