

Sondre Groven

«Politiske styringsmodeller»

Den kommunale parlamentarismen og formannskapsmodellen

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, våren 2014

Forord.

Å skrive denne masteroppgaven har vært en lærerik og interessant prosess. Gjennom dette året har jeg fått en del støtte og hjelp. Jeg ønsker derfor å takke noen av dem som har hjulpet meg på veien.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Pål Erling Martinussen. Uten din hjelp og konstruktive tilbakemeldinger ville ikke denne oppgaven latt seg gjøre. Døren din har alltid vært åpen, noe jeg setter stor pris på.

Jeg vil i tillegg takke min familie. Takk til både mamma, pappa, Trine og Thomas for korrektur, råd og oppmuntrende ord. Dere har alle vært veldig støttende i løpet av mine år på universitetet.

Videre vil jeg også takke mine studiekamerater. Dere har gjort studietiden til en uforglemmelig tid.

Til slutt vil jeg takke Marianne, min viktigste støttespiller i hverdagen.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
2	Tidligere forskning	3
3	Teori	7
3.1	Lokaldemokratiets bakgrunn	7
3.1.1	Utdanning og effektivitet	8
3.1.2	Lokaldemokratiet og effektivitet.....	9
3.1.3	Lokaldemokratiet og politisk utdanning.....	11
3.2	Kritikk	12
3.3	Ekspertutvalget	12
3.4	Lokaldemokratiets rolle i Norge	13
3.5	Formannskapsmodellen	14
3.5.1	Andre instanser.....	16
3.6	Kommunal parlamentarisme	17
3.6.1	Innføringen av parlamentarismen.....	20
3.7	De sentrale forskjellene	20
3.8	Konsensus- og majoritetsstyre	22
3.8.2	Majoritetsstyre i formannskapsmodellen?	25
4	Metode	27
4.1	Casestudier	27
4.1.1	Komparative casestudier.....	28
4.1.2	Caseutvelgelsen.....	29
4.1.3	Sammenligning av case.....	29
4.2	Triangulering	31
4.3	Kvantitativ metode	32
4.3.1	Spørreskjema.....	33
4.3.2	Gjennomføringen.....	34
4.3.3	Potensielle feilkilder.....	34
4.4	Måleprosessen	35
4.4.2	Reliabilitet.....	37
4.4.3	Redigeringer.....	38
4.5	Representasjonsprosessen	39
4.5.1	Skjønnsmessig utvalg.....	39
4.5.2	Utvalg og populasjon.....	40
4.5.3	Brutto- og Nettoutvalg.....	40
4.5.4	Deltagerne.....	41
4.5.5	Flere utfordringer.....	42
4.6	Kvalitativ forskning	42
4.6.1	Gjennomføringen.....	43
4.6.2	Intervjuguide.....	44
4.6.3	Reliabilitet og validitet.....	45
4.6.4	Reliabilitet.....	45
4.6.5	Validitet.....	46
4.6.6	Etiske aspekter.....	48
5	Diskusjon	50
5.1	Innflytelsen til organene	50
5.1.2	Bystyret.....	52
5.1.3	Komiteer og utvalg.....	54
5.1.4	Administrasjonen.....	55
5.2	Effektiv politikk	57
5.2.1	Implementering av politikk.....	57

5.2.2	Diskusjonen i bystyret.....	59
5.2.3	Et effektivt lokaldemokrati.....	61
5.3	Forhold til administrasjonen.....	63
5.4	Politisk kontroll over administrasjonen.....	65
5.5	Beslutningsprosessene.....	68
5.5.2	Lokaldemokratiet som utdanningsorgan.....	72
5.6	Skillelinjene.....	73
5.6.2	Tverrpolitisk samarbeid.....	76
5.6.3	Velgerne.....	77
6	Konklusjon.....	79
7	Litteraturliste.....	83
8	Appendix.....	88
8.2	Deskriptiv data.....	89
8.3	Intervjuguide.....	91

Tabeller og figurer.

3.8.1.1	Tabell 1.....	23
4.1.3.1	Tabell 2.....	30
4.4.1.1	Figur 1. Måleprosessen.....	35
5.1.1.1	Tabell 3.....	51
5.2.1.1	Tabell 4.....	58
5.2.2.1	Tabell 5.....	59
5.3.1.1	Tabell 6.....	63
5.4.1.1	Tabell 7.....	65
5.5.1.1	Tabell 8.....	69
5.6.1.1	Tabell 9.....	74
8.1.1.1	Tabell 10.....	88
8.1.1.2	Tabell 11.....	88

1 Innledning

På tross av stor autonomi i norske lokaldemokratier, har kommunene benyttet seg av formannskapsmodellen i en årrekke. I 1986 startet derimot det som skulle vise seg å bli en alternativ måte å organisere lokaldemokratiet på. Oslo fikk tillatelse av en særlov til å innføre en parlamentarisk styringsform. Det tok imidlertid nesten femten år før neste kommune fulgte i Oslo sine fotspor. Bergen innførte parlamentarismen i 2000 og i 2011 fulgte også Tromsø etter. Det har altså gått lang tid mellom de ulike kommunale skiftene av styringsmodell. I de senere år har derimot en rekke kommuner utredet og diskutert muligheten for innføring av en parlamentarisk modell (Hagen og Sørensen 2006:129-141; Saxi 2007:5-12). Det kan virke som om den kommunale parlamentarismen er i ferd med å true formannskapsmodellen i de norske storkommunene. Både Sandnes, Trondheim og Stavanger står ovenfor en mulig innføring allerede etter neste lokalvalg (Andreassen 2012; Jupskås 2014; Kristiansen 2014).

Først i denne studien vil noe tidligere forskning presenteres. Forskningen til blant annet Myrvold (2004) og Saxi (2006; 2007) har fokusert på den parlamentariske modellen på både lokalt og regionalt nivå. Denne studien er derimot alene om å ha sett på kombinasjonen av de valgte utvalgskommunene. Andre komparative casestudier har enten fokusert på andre temaer eller andre utvalgskommuner. Etter den tidligere forskningen vil studiens teori presenteres. Her vil både et mer tradisjonelt syn på lokaldemokratiet og de to styringsmodellene utdypes. Det vil også fokuseres på majoritets- og konsensusmodeller da disse er overordnede modeller for henholdsvis parlamentarismen og formannskapsmodellen. Videre vil studiens metode trekkes frem. Denne studien krever en utdypende metodegjennomgang, som hovedsakelig er på grunn av metodetriangleringen den benytter seg av. Etter dette vil studiens funn gjennomgås, samtidig som disse diskuteres ut i fra modellenes teoretiske forutsetninger. Her vil hver og en av studiens fem temaer presenteres hver for seg, før hovedfunnene fra alle delene presenteres i konklusjonsdelen.

Denne studien vil sette søkelyset på flere av ulikhetene mellom styringsmodellene ved å fokusere på fem relativt like caser. Casene er henholdsvis Bergen, Oslo, Tromsø, Stavanger og Trondheim. De tre førstnevnte benytter seg av en parlamentarisk styringsform, mens de to sistnevnte disponerer en formannskapsmodell. I den kvantitative undersøkelsen til denne studien ble det gjennomført en spørreundersøkelse på by/kommunestyrepolitikerne fra disse

kommunene. Det ble også gjennomført tre kvalitative intervjuer med bystyrepolitikere fra Trondheim.

Hovedfokusene til studien er fem-delt. Overordnet vil studien omhandle ulikhetene mellom de to styringsmodellene. Femdelingen av oppgaven vil ta for seg fem forskjellige temaer. Disse ulike temaene er *makt og innflytelse*, *effektiv politikk*, *politikernes forhold til administrasjonen*, *opposisjonens og posisjonens rolle i beslutningsprosessen* og *de politiske skillelinjene*.

Makt og innflytelse har et ønske om å avdekke hvordan politikere betrakter innflytelsen til de ulike organene i kommunen. Målet er å se om disse vektlegges ulikt i de to styringsmodellene. Undersøkelsen spør politikere om å rangere innflytelsen til de ulike instansene i kommunen, samt spørsmål om de enkelte instansene hver for seg. Det neste temaet er *effektiv politikk*. Effektiv politikk vil si hvor hurtig hele den politiske prosessen går fra innstilling, diskusjon og implementering. Hovedsakelig vil fokuset være på diskusjonen i bystyret og implementeringen i de to modellene. Et mer tradisjonelt syn på lokaldemokratiet som en effektiv forvalter fra Mill og Sharpe, vil også kort diskuteres

Videre vil også *politikernes forhold til administrasjonen* ses nærmere på. For å fokusere nærmere på dette vil særlig politikernes betraktninger av samarbeidet med administrasjonen og deres eventuelle ønske om mer kontroll over administrasjonen sees nærmere på. Den fjerde delen til studien omhandler *beslutningsprosessen* for opposisjonen/posisjonen, og hvor involvert disse er i denne. Etter som konsensusmodeller har et større fokus på inkludering og samarbeid enn majoritetsmodeller, er det forventet visse forskjeller her. Det vil også kort diskuteres de to styringsmodellenes forutsetninger til å utdanne lokalpolitikere ut i fra Mill og Young sine tanker. Avslutningsvis vil de *politiske skillelinjene* bli belyst. Her vil plasseringen av det politiske ansvaret, tverrpolitisk samarbeid og velgernes innsyn fungere som indikatorer på hvor tydelige skillene er.

2 Tidligere forskning.

I denne delen av studien vil noe av den mest sentrale forskningen innenfor temaet presenteres. Først vil den tidligere forskningen til Hovik og Stigen (2008) angående formannskapet presenteres. Videre vil fokuset flyttes mer over på den kommunale parlamentarismen ved forskningen til Saxi (2006;2007) og Myrvold (2004).

Selv om lokaldemokratiet er et viktig tema i studien er hovedfokuset mer spesifikt fokusert på de to politiske styringsmodellene. Formannskapsmodellen har siden den ble innført ved formannskapslovene i 1937 vært en nærmest enerådende styringsmodell, både lokalt og regionalt. Siden den gang har modellen gått gjennom for flere utviklingsfaser. Blant annet har organiseringen med antall komiteer og utvalg vært under stadig forandring. Hovik og Stigen (2008) har gjort undersøkelser rettet mot bystyret og formannskapets utvikling i kommune-Norge. Deres undersøkelse strekker seg over en åtte års periode, med undersøkelser i år 2000, 2004 og 2008. En av tendensene Hovik og Stigen (2008:46) trekker frem er bystyrets delegasjon av myndighet til andre organer. Fra år 2000 til 2008 ser man en signifikant nedgang i dette. Tidligere var det vanlig at bystyret delegerte bort mye beslutningsmyndighet til formannskapet, utvalg/komiteer og administrasjonen. Ofte fattet bystyret kun lovpålagte og strategiske beslutninger. I de senere år har bystyret tatt tilbake mye av sin beslutningsmyndighet. Fortsatt har de andre organene en signifikant grad av myndighet, men denne er altså mer begrenset en tidligere.

En naturlig konsekvens av dette ville være å anta at formannskapets oppgaver og myndighet var kraftig svekket. Funnene fra 2008 indikerer derimot at formannskapet ikke har en svekket rolle (Hovik og Stigen 2008:46-47). Ved gjennomføringen av undersøkelsen i 2008, var det kun tre prosent av kommunene som hadde tillagt formannskapet de ansvarsområdene kommuneloven §8 erklærer som minimum. Disse ansvarsområdene inneholder økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Faktisk hadde 2/3 av kommunene gitt formannskapet ansvar på vesentlig flere saker enn hva kommuneloven setter som minimum (Hovik og Stigen 2008:46-47).

Forskningen som eksisterer angående formannskapsmodellen omhandler i store grad utviklingstrekk. Når det gjelder de funksjonelle egenskapene er det mindre data å finne. En grunn til dette kan skyldes formannskapets langvarige tilstedeværelse. Formannskapet har vært en ledende styringsform i lokalsamfunnet siden 1937 og man har da en god kjennskap til

modellens styrker og svakheter. Dermed er det mer nærliggende for nyere forskning å fokusere på den siste utviklingen til modellen. Når det gjelder den kommunale parlamentarismen er denne modellen relativt ny i den kommunale sammenhengen. Etter innføringen i Oslo i 1986, er det i skrivende stund kun tre kommuner som benytter seg av denne modellen. Etter neste lokalvalg er det også muligheter for at Stavanger, Trondheim og Sandnes vil innføre parlamentarismen som styringsmodell (Andreassen 2012; Gaard 2014 og Kristiansen 2014). Kommunene står ovenfor en eventuell innføring fra 2015.

Utfordringen med den nyere forskningen ved parlamentarismen er timingen. Ifølge Saxi er det sentralt at styringsmodellen har rukket å ”fryse fast” før man trekker konklusjoner (Saxi 2007:26). Saxi utdyper nærmere med at gamle rutiner og strukturer må ”tines opp”, før den nye modellen kan fryses fast (Saxi 2007:26). Parlamentarismen er ifølge Myrvold (2004:6-8) like mye et sett av uformelle regler, som formelle. Både de formelle strukturene og de uformelle reglene trenger altså tid på å slå rot. Ut i fra Saxi og Myrvolds tanker, vil den forskningen som presenteres her i stor grad være hentet fra Oslo og Bergen. Her har modellene hatt tilstrekkelig med tid på å fryse fast. Det samme kan ikke sies om Tromsøs parlamentariske modell.

Myrvold gjennomførte i 2004 en undersøkelse i Bergen kommune. Undersøkelsen gikk ut på å belyse de faktiske forskjellene mellom formannskaps- og parlamentarismemodellen. Det var primært fem spørsmål angående modellenes forskjeller som blir belyst. Disse vil nå bli presentert.

Det første spørsmålet Myrvold (2004:6-7) utdyper er hvorvidt den parlamentariske modellen svekker bystyret, sammenlignet med bystyret i en formannskapsmodellen. Her var det forventet at bystyret ville komme noe svekket ut, med bakgrunn i ressursene knyttet til byrådet. Undersøkelsen viser imidlertid at bystyret i Bergen fortsatt fremstår som vitalt, innflytelsesrikt og selvbevisst. Bystyret vurderer seg selv som det mest innflytelsesrike organet av alle i Bergenspolitikken. Samtidig påpeker Myrvold at mindretallsstyret i Bergen ikke kan ignoreres. Ved at posisjonen er i mindretall må byrådet vise mer forsiktighet ovenfor bystyret, eller risikere at bystyret går på tvers av byrådets innstillinger. Det er derfor viktig å ta med seg at situasjonen kunne vært annerledes ved et flertallsstyre.

Gir parlamentarisme sterkere politisk konflikt og klarere ansvarsdeling mellom posisjon og opposisjon? Dette er det andre spørsmålet Myrvold (2004: 6-7) undersøker i sin analyse av Bergen. En tidligere evaluering av Oslo viser at forskjellene på politisk atferd, mellom de to modellene, ikke nødvendigvis trenger å være så stor. Dette viser også funnene fra Bergen. Politikken i Bergen var allerede konfliktpreget under formannskapsmodellen. Nok engang er det også viktig å understreke viktigheten av at posisjonen er i mindretall ved gjennomføringstidspunktet. Posisjonen må med dette inngå i allianser med andre partier. Dermed viskes noe av skillet mellom posisjon og opposisjon ut, og konfliktstrukturen blir med dette relativt samsvarende med det man ser i formannskapsmodellen. Som forventet viser undersøkelsen fra Bergen også indikatorer på en klarere ansvarsdeling mellom posisjon og opposisjon. Dette ser man blant ut i fra pressens oppslag (Myrvold 2004:6-7).

Det tredje spørsmålet går ut på om parlamentarismen gir en sterkere helhetsorientering. Et av argumentene for denne styringsmodellen er nettopp den klare ansvars plasseringen og at dette skal bidra til en mer helhetlig og langsiktig politikk. Et utøvende organ kun bestående av posisjonspartiene og deres kontroll over administrasjonen er virkemidler for å kunne få til en helhetlig politikk. Funnene fra Bergen er derimot ikke helt samstemte med de teoretiske antagelsene. Faktisk finnes det få indikatorer på at den parlamentariske styringsmodellen har bidratt til dette. I et parlamentarisk styre med mindretallsposisjon, vil det være krefter som drar i motsatt retning av posisjonen. Disse kreftene kan bidra til å demme opp for posisjonens politikk og gjøre den mer oppstykket enn hva posisjonen ønsker (Myrvold 2004:7).

Det fjerde spørsmålet til Myrvold er om parlamentarismen gir økt folkevalgt innflytelse over administrasjonen? Undersøkelsen viser ikke noen entydig oppfatning på at de folkevalgtes innflytelse over administrasjonen har økt. Dette strider med de teoretiske forventningene til styringsmodellen. Den politiske styringen av administrasjonen skal gjøre det mulig for politikerne å legge klare politiske retningslinjer over på administrasjonen. På denne måten får partiene i det utøvende organ en større innvirkning på implementeringen av politikken (Myrvold 2004:6-8).

Det siste spørsmålet Myrvold, tar for seg om parlamentarismen gir større eller mindre åpenhet i de kommunale beslutningsprosessene. Svarene på dette spørsmålet viser seg å være sterkt politisert. Særlig er det politikere fra byrådspartiene som er positive til beslutningsprosessenes åpenhet. Opposisjonen er i generelle trekk mer skeptisk til både åpenheten og

parlamentarismen generelt. Ifølge Myrvold (2004:8) er det forventet at posisjonen er mer positiv enn opposisjonen. Mye av dette skyldes innflytelse og makt.

At opposisjonen ofte er mindre positive enn posisjonen, kommer også frem i Saxi (2006;2007) sin forskning. Fylkeskommunene Saxi studerte har tidligere benyttet seg av formannskapsmodellen, og har dermed flere likhetstrekk med kommunene. Ifølge Saxi opplever opposisjonen ofte en form for avmakt. Dette gjelder særlig i flertallsstyrer, hvor posisjonen i større grad har makten til å fremme egne tiltak og vedtekter. Så mange som 29% av opposisjonspolitikere i Saxi`s undersøkelse fra 2007 (104-105) mener de ikke er sikret vilkår for en god opposisjonspolitikk. Mange i opposisjonen er også misfornøyde med arbeidsvilkårene sine. Videre viser Saxi sin forskning at opposisjonen i større grad er misfornøyd med frikjøpsordningen. Primært skyldes dette at alle byrådets politikere kjøpes fri. Dette fører til at posisjonens kapasitet øker sammenlignet med opposisjonen. Denne samlede situasjonen med avmakt for opposisjonen omtaler ”Saxi som en vandring i skyggenes dal” (Saxi 2006:260-261; Saxi 2007:104-108). Saxi sin empiri bygger på funnene fra Nordland fylkeskommune. Det er derfor viktig å poengtere at det finnes alternative måter til organisering av parlamentarismen, enn hva som er tilfellet i Nordland. Undersøkelsene fra Nordland trenger altså ikke å være samsvarende med oppfatningene i andre fylkeskommuner.

Både Myrvold (2004) og Saxi (2006 og 2007) har en viss innflytelse på denne oppgaven. Deler av teorien, samt deler av den metodiske fremgangsmåten er inspirert av deres. Både Myrvold og Saxi står for en stor andel av forskningen innenfor temaet. Det er dermed ganske nærliggende å trekke inn aspekter fra deres forskning. Denne oppgaven skiller seg imidlertid også noe ut fra tidligere forskning. De fleste tidligere forskningsprosjektene er stort sett evalueringer angående overganger fra formannskaps- til parlamentarismemodellen, eller utredninger angående en eventuell overgang. Denne studien sammenligner derimot fem kommuner, to med formannskapsmodellen og tre hvor parlamentarismen er styringsmodellen. Det er også interessant at både Trondheim og Stavanger som begge benytter seg av formannskapsmodellen, har muligheten til å innføre en parlamentarisk modell fra neste valgperiode (Kristiansen 2014; Gaard 2014). Det finnes noen lignende undersøkelser, som Bjørnsrud (2005). Allikevel skiller denne oppgaven seg fra disse oppgavene ved enten omfanget av kommuner, metode og/eller fokusområder innenfor de to modellene. Dermed er det undertegnede håp om å kunne komme med noe ny og nyttig informasjon angående disse modellene og deres rolle i kommune-Norge.

3 Teori.

3.1 Lokaldemokratiets bakgrunn.

Diskusjonen om lokaldemokratiets rolle har pågått i en årrekke og er fortsatt høyst aktuell (Stoker 1996:1-7 og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Mye av denne diskusjonen er sentrert rundt spørsmål om lokaldemokratiets oppgaver, autonomi, samt sentrum/periferi- skillelinjen. John Stuart Mill ([1859]2008) er en av de mest innflytelsesrike tenkerne når det gjelder lokaldemokratiet. Mill sine tanker har i ettertid påvirket flere teoretikere og deres syn. Ifølge Mill var det kun et fåtall av de offentlige oppgavene som kunne løses fra sentralt hold. Grunnen til dette skyltes de ulike lokale behovene og preferansene. Ifølge Mill kunne slike behov variere stort og det ville derfor være vanskelig for de sentrale myndighetene å bevilge servicer som var tilpasset alle. Løsningen på dette var at oppgavene ble bevilget til de lokale myndighetene (Mill: 2008:411). De lokale myndighetene ville ha en annen kjennskap til de lokale preferansene og behovene. Dermed var det også enklere å tilpasse servicene. Videre argumenterte Mill for at den lokale myndigheten, som den sentrale, måtte deles opp i sektorer og avdelinger. Dette skyltes mangfoldet av behov som måtte dekkes av lokale servicer, samt kunnskapen dette krevde. På denne måten kunne de ulike sektorene spesialisere seg for å dekke lokalbefolkningens behov og preferanser (Mill 2008:411-416). I Norge er det normalt at kommunene enten deler inn sektorene etter funksjon eller formål. Dette vil bli nærmere diskutert nedenfor.

Ifølge Mill skulle lokaldemokratiet organiseres på tilsvarende måte som den sentrale myndigheten. For det første skulle både den sentrale og den lokale myndigheten bestå av representanter som var folkevalgte. Videre argumenterte Mill for at et demokrati måtte bestå av like muligheter og proporsjonel representasjon. ”In a really equal democracy, every or any section would be represented, not disproportionately, but proportionately” (Mill 2008:303). For Mill var det vitalt at også minoriteten i samfunnet ble representert. På denne måten ble alle i befolkningen representert mann for mann. Mill var av den oppfatningen at også minoritetens meninger fortjente å bli hørt. Å forkaste mindretallets meninger kunne føre til at fullstendige eller delvise sannheter ble forkastet. Videre så heller ikke Mill noe argument for at flertallet hadde legitimitet til å forkaste minoritetens meninger.

If all of mankind minus one, were of one opinion, and only one person were of the contrary opinion, mankind would be no more justified in silencing that one person, than he, if he had the power, would be justified in silencing mankind. Silencing an unorthodox opinion is not only wrong but harmful, because it robs mankind of an opportunity to become acquainted with ideas that may possibly be true, or partially true (Ebenstein og Ebenstein 2000:580).

Med dette viser Mill til viktigheten av minoritetens rettigheter og tilstedeværelse i myndigheten. Samtidig er det viktig å poengtere at flertallet skulle holde majoriteten av setene, men Mill tar med dette avstand fra valgordninger og organiseringer hvor kun flertallet blir representert i det utøvende organ. Majoritetsvalg er et eksempel på en slik valgordning og benyttes i den kommunale parlamentarismen. Formannskapsmodellen benytter seg derimot av en proporsjonel valgordning. Ved en proporsjonel valgordning mener Mill at majoriteten fortsatt er bevilget brorparten av makten, men at minoritetens rettigheter og muligheter til å påvirke samtidig er sikret (Ebenstein og Ebenstein 2000:580-581 & Mill 2008:411-416).

3.1.1 Utdanning og effektivitet

Mill sin støtte til lokaldemokratiet er grunnet i to hovedargumenter. For det første ser han på de lokale politiske institusjonene som en utvidet mulighet til deltagelse, samt at det gir en anledning til å utdanne borgerne i politisk praksis. Ifølge Mill er de lokale institusjonene hovedinstrumentene for politisk utdanning (Stoker 1996:5-6 & Mill 2008: 412). Ved å ha en lokal myndighet vil borgerne kunne bli en del av den politiske prosessen og få ny ervervet kunnskap om den politiske praksis. For Mill er politikerne ved sentralt hold av en annen standard enn de lokale politikerne. Både kunnskapen og kompetansen er, ifølge Mill, vesentlig bedre hos politikerne som sitter sentralt. Det de lokale politikerne trenger er en utdanningsarena, hvor de kan oppnå den kunnskapen og kompetansen som er nødvendig for å drive politikk på sentralt hold. For Mill er lokaldemokratiet en slik arena. Ifølge Mill er det flere likhetstrekk mellom de lokale- og sentrale myndighetene. På samme måte som politikerne i parlamentet er lokalpolitikere utsatt for press fra folkeopinionen. Politikerne må levere resultater som velgerne er fornøyd med, dersom de ønsker å bli gjenvalgt. Forskjellen ligger i at målestokken og kunnskapen til folkeopinionen er vesentlig mindre ved det lokale. Interessen fra pressen og den offentlige diskusjonen er også mye mindre, noe som gjør at politikerne i større grad kan komme unna med småfeil og ta lærdom av dem. Videre er den lokale myndigheten ansvarlig for befolkningen de representerer, og har forpliktelser ovenfor dem slik som den sentrale myndigheten. På mange måter kan den lokale og den sentrale myndigheten sees på som relativt like, men formatet, ansvaret og konsekvensene er av et

mindre omfang for de lokale politikere (Mill 2008: 422-423). Ved å gå gjennom denne utdanningsarenaen vil de lokale representantene kunne skaffe seg den nødvendige erfaringen og kompetansen til å bidra på sentralt hold. Mill argumenterer med at "Power may be localized, but knowledge, to be most useful, must be centralized" (Mill 2008:424).

Det andre argumentet Mill bruker for lokaldemokratiet er dets forutsetninger for økt effektivitet. Den lokale administrasjonen besitter den nødvendige kunnskapen, kapasiteten og interessen til å sørge for et effektivt lokaldemokrati. Ifølge Mill vil den lokale myndigheten og administrasjonen ha en bedre kjennskap til nærområdets behov og preferanser. Dette gjør at konkrete tiltak kan implementeres hurtigere og mer presist enn hva en sentral myndighet vil kunne gjøre. En sentral myndighet vil ikke ha de samme forutsetningene for å kjenne til de lokale behovene, da den har flere områder å dekke og en større avstand til disse områdene. Dette gjør tilsyn av lokaldemokratiene til en mer komplisert affære. Den lokale myndighetens kjennskap til sitt ansvarsområde gir lokaldemokratiet en annen kapasitet og kunnskap for å føre tilsyn, enn hva den sentrale myndigheten har forutsetninger for (Stoker 1996:5-6 & Mill 2008:411-414).

3.1.2 Lokaldemokratiet og effektivitet.

Mill sine argumenter for lokaldemokratiet har fått bred støtte i ettertid. Hans argumenter er betraktet blant kjerneargumentene for lokaldemokratiet også i nåtidens diskusjoner. Disse to argumentene har også fått støtte i nyere tid av blant annet Sharpe (Stoker1996: 8-10) og Young (Stoker 5-13). Ved hjelp av disse teoretikerne vil de to argumentene nærmere belyses.

Laurence James Sharpe publiserte i 1970 sine tanker vedrørende lokaldemokratiets rolle. Han sto sterkt bak Mill sine to hovedargumenter om utdanning av borgerne og effektivitet. Det er om sistnevnte Sharpe kom med flere interessante og nye argumenter. Sharpe så inntoget av velferdsstaten og den stadige ekspansjonen av offentlige tjenester som en utfordring for lokaldemokratiet. Allikevel mente Sharpe at lokaldemokratiets kapasitet til å håndtere disse utfordringene understreket dets betydning. Ifølge Sharpe er det lokaldemokratiet som best kan håndtere disse utfordringene på en effektiv måte (Stoker 1996:8-9).

Sharpe (Stoker 1996: 8-10) begrunner sin tro til et effektivt lokaldemokrati i fem argumenter. For det første ser han lokaldemokratiet som en *koordinator*. Ifølge Sharpe er det behov for en

instans som samler sammen de vertikale tjenestene fra sentralt hold og tilpasser dem til de lokale forholdene. Med en økning i offentlige tjenester og flere velferdsaspekter å ta hensyn til, vil en lokal myndighet stå godt plassert til å tilpasse disse tjenestene til de lokale behovene. En slik oppgave ville vært komplisert for den sentrale myndigheten, grunnet omfanget av tjenestene og tilpasningene disse trenger. Dersom en sentral myndighet utøvte disse tjenestene direkte, ville man risikere å få generelle tjenester uten tilpasningsevne til lokale behov (Stoker 1996:8-11). For det andre fungerer lokaldemokratiet, ifølge Sharpe, som en *forsoner* av meninger. For å kunne utøve de offentlige tjenestene, kreves det vurderinger på to hold: Hva er mest ettertraktet i lokalområdet og hvilke prioriteringer skal gjøres? Med tanke på variasjonen av meninger kan dette være en komplisert affære. Lokaldemokratiet fungerer da som en mekanisme hvor man kan avdekke de lokale behovene og preferansene, for så komme til enighet om hvordan disse skal prioriteres (Stoker 1996:8-9). De to første argumentene til Sharpe henger sterkt sammen da forsoningen av meninger er en forutsetning for å kunne koordinere og tilpasse tjenestene. Ved å avdekke de lokale behovene, samt å tilpasse de offentlige tjenestene etter behovene, vil den lokale myndigheten bidra til en mer effektiv ytelse av tjenester. De offentlige velferdsfunksjonene kan med dette løses på en god måte av de lokale myndighetene.

Et tredje argument Sharpe benytter er lokaldemokratiets rolle som en *pressgruppe*. Den lokale autoriteten har en balanserende effekt på de organisertes dominans i det politiske systemet og snakker på vegne av de uorganiserte gruppene i samfunnet. Noen slike befolkningsgrupper kan ifølge Sharpe være pensjonister, ungdommen og kvinner. Gjennom valgdeltagelse har også de uorganiserte muligheten til å gi uttrykk for sine bekymringer, og de organiserte og uorganiserte stiller likt. På denne måten sørger lokaldemokratiet for en likestilling av grupper og demmer opp for de organisertes dominans (Stoker 1996:8-10). På denne måten blir lokaldemokratiet et effektivt talerør for alle borgerne, uavhengig av om de er organiserte eller ikke.

Som nevnt ovenfor har lokaldemokratiet utvidet sitt tjenesteregister ved blant annet innpasset av den moderne velferdsstaten. Den økende etterspørselen etter offentlige tjenester krever både en stor kapasitet, samt en fornuftig organisering av tjenestene som tilbys. Ifølge Sharpe er dette en utfordring lokaldemokratiet håndterer bedre enn den sentrale autoriteten. De lokale myndighetene kan i større grad tilby *kontrollerte og planlagte tjenester* enn den nasjonale myndigheten. Det skyldes blant annet at organiseringen av et mindre område er enklere å

strukturere. Dersom disse tjenestene var lagt til mer sentrale organer vil de ifølge Sharpe også være mer utsatt for de nasjonale myndighetenes ”stop and go” styring av økonomien. Dette kan føre til en mer usikkerhet rundt tjenestene (Stoker 1996:9-10).

Det siste argumentet Sharpe (Stoker 1996:9-10) benytter seg av er lokaldemokratiets evne til å holde *faggrupper i sjakk*. Sharpe anerkjenner at politikken er omfattende og vanskelig å forstå. Dette gir utvalgte grupper i samfunnet en fordel. Ifølge Sharpe kan spesialiserte grupper utnytte disse situasjonene slik at offentlige tjenester formes etter deres behov, og ikke etter samfunnet som helhet. Dermed er det behov for en ekstern kontrollør, for å utfordre disse gruppenes profesjonelle makt. Her er den lokale myndigheten det beste alternativet for Sharpe. De lokale myndighetene former vedtakene etter de lokale behovene, og ikke etter preferansene til faggruppene. Faggruppene medlemmer vil da være underlagt lokaldemokratiets myndighet og får med dette en moderert innflytelse i kamp med andre faggrupper (Stoker 1996:9-10).

For å summere ser Sharpe effektivitetsaspektet som det sterkeste argumentet for lokaldemokratiet, og en lokal myndighet. Effektiviteten er derimot ikke bare i form av produktivitet og tilpasning. Lokaldemokratiet er også en effektiv institusjon for å kontrollere profesjonelle grupper, samt å fremme de uorganisertes interesser. Videre argumenterer Sharpe for lokaldemokratiets evne til å tilpasse seg velferdsstatens påvirkning og innflytelse. På mange måter representerer argumentene et forsøk på å danne en rettfærdiggjøring av den lokale myndigheten, i et samfunn med en sterk og ekspanderende velferdsstat (Stoker 1996:8-10) Effektiviteten Sharpe omtaler er med dette mer kompleks enn hva tidligere teoretikere hadde argumentert.

3.1.3 Lokaldemokratiet og politisk utdanning.

Videre var Young en forkjemper for lokaldemokratiet som en utdannings- og deltakerarena. Young delte synet til John Stuart Mill om de lokale politikernes mulighet til å utvikle en politisk forståelse. Som argumentert under Mill, har lokaldemokratiet flere likhetstrekk og paralleller med den sentrale myndigheten. Lokaldemokratiet gir politikerne muligheten til å utøve politikk i en mindre kontekst, enn hva som praktiseres på det sentrale hold. Konsekvensene på det lokale nivået vil også være av et mindre omfang. Dette gjør

lokaldemokratiet til en nyttig arena for å skaffe seg kunnskap og erfaringer, ifølge Mill og Young (Stoker 1996:5-13; Mill 2008:412).

3.2 Kritikk.

Av argumentene ovenfor er særlig effektivitetsargumentet utsatt for sterk kritikk. Denne vil nå kort presenteres.

Public choice er særlig kritiske til lokaldemokratiets effektivitet. Public choice argumenterer for at markedet er det ultimate verktøyet til å fordele og distribuere goder. Markedet vil kunne regulere seg selv etter tilbud og etterspørsel. For public choice er den offentlige sektor ikke egnet for å sikre økonomisk vekst og fremgang. Public choice argumenterer for at både politikere og interessegrupper vil være medvirkende til et høyere forbruk av ressurser, enn hva som er nødvendig. Videre vil ikke politikere klare å dra mot et felles mål over tid, da egeninteressene vil ta overhånd. Dette vil være med på å øke forbruket, da politikerne drar i forskjellige retninger. Markedsmechanismene vil derimot kunne sørge for at godene og servicene bedre matcher de lokales preferanser, fordi forbrukerne selv tar stilling til hva de trenger. Dette er, ifølge public choice, mer effektivt og enklere enn at borgerne selv må ta stilling til mangfoldige og kompliserte saker hvert fjerde år (Stoker 1996:18-19).

3.3 Ekspertutvalget

Som belyst ovenfor er rollen til lokaldemokratiet svært kompleks. Det er også uenighet om lokaldemokratiets rolle og oppgaver, noe som ble enda tydeligere ved det nylige regjeringsskifte. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har i 2014 satt ned et ekspertutvalg, som skal vurdere kriteriene for god oppgaveløsning i kommunene. I første omgang skal ekspertutvalget legge frem en rapport i løpet av våren 2014. Denne rapporten skal omhandle hva kommunene må ha på plass for å løse de oppgavene de har i dag. I slutten av 2014 er det ventet at den endelige rapporten skal fremlegges. Her skal utvalget se på hva som må legges til grunn for at kommunene skal få andre eller nye oppgaver (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

Rapporten som blir lagt frem er i forbindelse med den kommende kommunereformen til den nye regjeringen. Reformens overordnede mål er et sterkere lokaldemokrati.

Kommunereformen og ekspertutvalget Jan Tore Sanner har satt ned, er klare indikatorer på usikkerheten og uenigheten rundt lokaldemokratiets rolle og hvilke oppgaver det bør ha. Utvalget skal også ta for seg flere av emnene som er diskutert ovenfor. Kommunenes effektivitet, velferdsfunksjoner og samspill med den sentrale myndigheten er alle temaer som vil bli gjennomgått i utvalget (Kommunal- og moderiseringsdepartementet 2014). Det er dermed nærliggende å anta at det vil skje forandringer i kommunenes oppgaver og struktur. Kommunereformen er også ventet å føre til flere kommunesammenslåinger. Reformen vil altså kunne føre til vesentlige endringer i kommunenes praksis og er et eksempel på den omfattende diskusjonen rundt lokaldemokratiet.

3.4 Lokaldemokratiets rolle i Norge.

For å forstå lokaldemokratiet i Norge må man også få et inntrykk av konteksten det befinner seg i. Lokaldemokratiet er en stor del av vårt statsapparat, men danner allikevel bare en tredjedel av dette. Peter John (2004:6) omtaler et lands statsapparat som et sett med prosedyrer og institusjoner. Disse prosedyrene og institusjonene skal bistå med saksbehandlinger, offentlig implementering og uttrykke befolkningens interesser. Det øverste nivået i Norges statsapparat er representert ved parlamentet. Det er her den største maktkonsentrasjonen ligger. Videre følger det regionale nivået ved fylkestinget, og til slutt representeres lokaldemokratiet ved kommunestyret som øverste myndighet. Parlament, fylkesting og kommunestyret er dermed de tre delene som danner de politiske nivåene i vårt statsapparat (Røste 2013: 113-117).

På lik linje med de politiske nivåene er det også et forvaltningsapparat eller administrasjon. Disse forvaltningsapparatene er stat, fylkeskommune og kommune. Forvaltningen er en tilrettelegger og et verktøy for gjennomføringen av politikken til det politiske apparatet. Forvaltningens oppgaver utføres både før og etter politikerne har fattet vedtak. Før vedtakene kan oppgavene være å samle informasjon eller lage utredninger. Etter at vedtakene er fattet er det forvaltningens arbeid å se til at implementeringen blir effektiv og i tråd med politikernes ønsker (Røste 2013:114-119).

Ut i fra forklaringen ovenfor er det kommunene som utgjør lokaldemokratiet i Norge. John (2004:7) kommer med følgende definisjon av lokaldemokratiet:

Local authorities have denoted geographic areas for which central government or parliaments give them powers, functions and finance to carry out tasks, either solely or in partnership with organizations. Political parties can compete to run these organizations and formulate public policies, either alone or in coalition arrangements.

Sitatet til John presenterer lokaldemokratiet som en autoritet innenfor et geografisk avgrenset området. Lokaldemokratiets autoritet og autonomi kommer ifra myndighetene på det øverste nivået, parlamentet. Autonomien til de norske lokaldemokratiene er relativt stor sammenlignet med andre land. Dette gjør også kommunenes oppgaver mer omfattende. Kommunene er organisert etter hva Røste (2013:122-123) omtaler som generalistkompetanse. Det vil si at kommuner har like funksjoner uavhengig av størrelse. Grunnutdanning, primærhelsetjenesten, sosialtjeneste, samt planleggingsfunksjoner er bare noen av kommunenes oppgaver (John 2004:2-5 og Røste 2013:122-123).

Lokaldemokratiet er grunnet i det Røste (2013:122) kaller for en negativ avgrensning. En negativ avgrensning vil si at kommunene kan drive slik de selv måtte ønske, så lenge deres oppgaver ikke er tillagt andre organer, undergraver offentlig politikk, eller er ulovlig. Denne formen for negativ avgrensning gir kommunene en relativt stor frihet, og illustrerer autonomien og makten lokaldemokratiene har. Som oftest er det økonomiske begrensninger som setter en stopper for den kommunale virksomheten. Blant annet er kommunene bundet til visse statlige krav og standarder på velferdstjenester, som medfører store utgifter (Røste 2013:122).

Med denne store andelen autonomi og oppgaver som det norske lokaldemokratiet har, vil det være essensielt at det politiske apparatet er organisert på en fornuftig måte. Den politiske organiseringen vil kunne påvirke både den politikken som vedtas og implementeringen av den. Det vil også kunne påvirke organiseringen av administrasjonen. Etter å ha fokusert på lokaldemokratiet og dets rolle, vil fokus nå rettes over på de politiske styringsmodellene.

3.5 Formannskapsmodellen.

Formannskapet ble formalisert i 1837 ved formannskapslovene, og har siden den gang vært med på å forme det politiske styringssystemet i norske kommuner og fylkeskommuner.

Formannskapsmodellen har gått gjennom flere utviklingsfaser, og etter forandringene som

foregikk på 1980- tallet ble modellen enerådende blant norske kommuner (Hagen, Myrvold, Opedal, Stigen og Østtveiten 1999:22-23; Saxi 2006:257-259).

De mest sentrale og formelle organene i formannskapsmodellen er bystyret, formannskapet, ordføreren og administrasjonssjefen. Bystyret er det øverste organet i kommunen og velges hvert fjerde år. Videre vedtar bystyret saker angående organiseringen og omfanget til kommunens virksomhet, samt utformer vedtekter og forskrifter. Videre er bystyret også ansvarlig for kommunens økonomiforvaltning og bevilger penger til de ulike kommunale sektorene. Sagt noe enklere så har bystyret all makt som ikke er lagt til andre ved lov, eller er delegert bort av bystyret selv (Hagen, Myrvold, et al 1999:19). Allikevel vil som regel bystyret behandle relativt få saker. I følge undersøkelsen gjort av Hagen og Sørensen (2006:130-131) er dette ofte av kapasitetsmessige årsaker. Dermed delegerer bystyret beslutningsmyndighet til andre politiske organer eller til administrasjonen. I de fleste tilfeller har bystyret delegert bort noe av sin makt til formannskapet. Formannskapet har dermed det man kaller for en begrenset beslutningsmakt. Videre skal formannskapet bestå av minimum fem medlemmer, som representerer en proporsjonel gjenspeiling av bystyret. Undersøkelsen til Hagen og Sørensen (2006:131) viser at formannskapet møtes oftere og behandler langt flere saker enn bystyret. En grunn til den mer hyppige behandlingen kan være omfanget av sakene, da de ofte er av et mindre format. Videre er formannskapet også et saksforberedende organ med innstillingsrett ovenfor bystyret. Flere saker behandles først i formannskapet, slik at den senere saksbehandlingen i bystyret skal være enklere og mer fokusert. Formannskapet skal også behandle styringsdokumenter som økonomiplan, skattevedtak og årsbudsjett (Hagen, Myrvold et al 1999:19-23; Hagen og Sørensen 2006:130-131; Saxi 2007:4-7).

Det tredje formelle organet i formannskapsmodellen er ordføreren. Ordføreren er kommunenes fremste folkevalgte representant og leder av bystyrets møter. Ofte er ordføreren også ansvarlig for å organisere arbeidet til bystyret og formannskapet. Videre har ordføreren en rolle som bindeledd mellom den politiske og den administrative sfæren. Kommunikasjonen mellom disse sfærene skjer primært via ordføreren (Saxi 2007: 6-7; Hagen og Sørensen 2006:131). Disse tre aspektene ved ordførerens oppgaver gir mulighet for innflytelse både på den administrative og den politiske siden. Som leder av bystyret og involveringen i formannskapets arbeidsoppgaver får ordføreren innflytelse på politisk side, samtidig som bindeleddsfunksjonen mellom sfærene sørger for innflytelse mot administrasjonen (Hagen, Myrvold et al 1999:84). Tradisjonelt sett har ordføreren blitt ansett

som en slags megler i politikken. Ordføreren har ofte vært sentral i å skaffe enighet og inngå kompromisser mellom partier i bystyret. Ut i fra kommuneloven står det at ordføreren skal være ”den samlende politiske skikkelse innad” (Hagen, Myrvold et al 1999:84; Hagen og Sørensen 2006:131-133).

Til slutt er administrasjonssjefen eller rådmannen også et sentralt organ innen formannskapsmodellen. Rådmannens hovedansvar er at saker som legges frem for de folkevalgte er forsvarlig utredet. Rådmannen er administrasjonens øverste leder og er, som ordføreren, et bindeledd mellom den politiske og administrative sfæren. All delegasjon fra den politiske sfæren skal i prinsippet gå via rådmannen. Hun eller han vil også delegere arbeidet videre i administrasjonen, men det er til slutt rådmannen som må stå ansvarlig overfor de folkevalgte (Hagen og Sørensen 2006:131). Rådmannen og administrasjonen er også ansvarlig for implementeringen av de politiske vedtakene. Etter at et politisk vedtak er fattet, har rådmannen og administrasjonen et ansvar om at vedtaket blir iverksatt og ført i tråd med det politikerne vedtok. Dermed har rådmannen også et ansvar for effektiviteten og kvaliteten til administrasjonens arbeid (Hagen, Myrvold et al 1999:19-23; Hagen og Sørensen 2006: 133).

3.5.1 Andre instanser

I tillegg til disse fire organene er det forskjellige politiske utvalg og komiteer som er sentrale i den kommunale organiseringen. I kommuneloven skiller man mellom faste utvalg og komiteer. Begge disse organene er utnevnt av bystyret og har forskjellige sektorer/ansvarsområder å forholde seg til. Faste utvalg kan ha beslutningsmyndighet hvor ikke annet følger av lov. Denne er ofte begrenset til mindre saker. I tillegg til dette har utvalgene innstillingsrett. Innstillingsrett vil si at utvalget har myndighet til å legge frem saker for bystyret og formannskapet. Komiteer er på sin side mer som et saksforberedende organ å regne. Etter endringene i kommuneloven fra 2007 har ikke komiteene lenger avgjørelsesmyndighet. Komiteene er dermed et saksforberedende organ med innstillingsrett (Hovik og Stigen 2008:52 Hagen og Sørensen 2006: 129-135). Allikevel vil det være mulig å finne komiteer med funksjonene til et utvalg. Dette kommer av at enkelte kommuner benytter begrepet komite om det som ifølge kommuneloven er et fast utvalg. Dermed kan disse begrepene være svært forvirrende (Hovik og Stigen 2008:52).

Frem til midten av 1980 årene hadde kommunene mange komiteer, utvalg og nemder. Disse skulle ivareta behandlingen av spesifikke formål og var koplet opp imot administrative enheter. Konsekvensen av dette var en meget oppdelt beslutningsprosess som gjorde en helhetlig styring svært komplisert. Etter anbefalinger fra KS (Kommunesektorens organisasjon) gikk kommunene over til færre og større sektorutvalg, som igjen var koplet opp imot en administrativ etat. Dette ble forandret på etter som også denne organiseringen førte til mangel på helhetlig styring. Siden den gang har hovedutvalgsmodellen gått igjennom flere forandringer. Dagens organisering kan på mange måter ses i lys av de tidligere fasene, da det verken er ekstremt mange sektorer/ ansvarsområder, eller svært få og store sektorutvalg.

Det mest normale er i dag at utvalgene og komiteene enten er formålsorganisert eller følger en funksjonsmodell. Førstnevnte vil si at det opprettes komiteer eller utvalg for hvert av kommunens formål. Det vil si undervisning, helse- og sosialtjeneste, kultur osv. Dette er den mest utbredte organiseringen. Funksjonsmodellen på sin side tar utgangspunkt i at oppgavene fordeles mellom utvalgene/komiteene etter oppgavetype. Det vil si at saker eller oppgaver som innebærer samme type administrative prosesser, går under samme utvalg. Det er normalt å skille mellom driftsoppgaver (undervisning og helse- og sosial), forvaltningsoppgaver (plan- og finanssaker) og utviklingsoppgaver (kultur, næring og miljø) (Hagen og Sørensen: 2006:133-137; Hovik og Stigen 2008 51-56). Det finnes også alternative måter for organisering, men disse er ikke i nærheten av å være like utbredt. Undersøkelsen til Hovik og Stigen fra 2008 viser at over 2/3 av kommunene hadde en av disse organiseringsmåtene. Undersøkelsen viser også at relativt få antall kommuner (35 stk), hadde planer om å endre denne organiseringen i perioden 2008-2011 (Hovik og Stigen 2008:36).

3.6 Kommunal parlamentarisme.

Oslo valgte i 1986 å gjennomføre et skifte i styringsmodell, fra formannskap til parlamentarisme. Dette skjedde med hjemmel i en egen særlov og Oslo ble med dette den eneste kommunen i Norge med en parlamentarisk styringsmodell. Hovedårsaken til reformen var et ønske om å få kontroll over budsjettunderskudd. Kommuneloven ble endret i 1992 og åpnet med dette for at flere kommuner og fylkeskommuner kunne velge en parlamentarisk modell. Det tok allikevel flere år før noen benyttet seg av denne muligheten. Først ut var Nordland, som i 1999 gikk over til en parlamentarisk styringsform. I 2001 fulgte Troms, Hedmark og Nord-Trøndelag fylkeskommune i Nordland sine fotspor. På kommunefronten

var Bergen først ute i år 2000. Etter en periode uten noen forandringer fulgte Tromsø etter i 2011. I skrivende stund er det disse tre kommunene og fire fylkeskommunene som benytter seg av en parlamentarisk modell (Hagen og Sørensen 2006: 137; Saxi: 2007:4-5; Røymo: 2012). Tre kommuner i seg selv er ikke nok til å snakke om en trend og fire fylkeskommuner kan ifølge Saxi (2007:4) omtales som en ”minibølge”. Allikevel er parlamentarisme i kommunene på fremmarsj. Flere kommuner har i løpet av de siste årene hatt parlamentarisme oppe til høring, der i blant Moss, Fredrikstad, Trondheim, Drammen og Skien (Jeglheim 2012; Jacobsen 2012; Holmquist 2011; Skevik 2006).

I den parlamentariske modellen er det bystyret/kommunestyret som er kommunens øverste organ. Imidlertid innebærer den parlamentariske modellen et mindre innflytelsesrikt kommunestyre og et sterkere utøvende organ (Hagen, Myrvold et.al. 1999:26-27). Videre er det også i denne modellen valg hvert fjerde år. Valgordningen er derimot annerledes fra formannskapsmodellen. Dette vil bli nærmere belyst nedenfor. Videre er det tradisjonelle formannskapet byttet ut med et byråd. Byrådet har mange av de samme funksjonene som formannskapet. Både formannskapet og byrådet har eksempelvis innstillingsrett ovenfor bystyret, samt en viss beslutningsmyndighet. Hvor mye beslutningsmyndighet varierer mellom de forskjellige kommunene. I Oslo hadde byrådet en lav beslutningsmyndighet de første årene, men allerede i 1992 ble beslutningsmyndigheten utvidet.

Beslutningsmyndigheten har også blitt videre utvidet i ettertid. I den parlamentariske modellen i Tromsø, har byrådet en stor beslutningsmyndighet. Posisjonen har sikret byrådet omfattende fullmakter, noe som øker makten til byrådet. Også byrådet i Bergen har fått utvidet myndighet (Hagen og Sørensen 2006:137-141; Setsaas og Øyen: 2010; Røymo 2012). Allikevel er det betydelige forskjeller mellom byrådet og formannskapet. Hovedtyngden av forskjellene ligger på byrådets ledelse av administrasjonen, samt at byrådet kun består av posisjonspartiene. I den parlamentariske modellen fjernes den administrative lederen og ledelsen av bystyret legges til byrådet. Dette vil bli nærmere diskutert nedenfor (Hagen, Myrvold et al 1999: 23-25; Saxi 2006: 260-261; Hagen og Sørensen 2006:137-141). Videre kan ingen politikere sitte i både bystyret og byrådet. Dersom en politiker får en rolle i byrådet, må han eller hun fratrukket sitt verv i bystyret. Dette kan ses i lys av maktfordelingsprinsippet, da den lovgivende og utøvende makt skal skilles (Saxi: 2006: 262; Saxi 2007: 16). I formannskapsmodellen vil derimot de politikerne som sitter i formannskapet også ha et sete i bystyret.

Ordføreren er også i den parlamentariske modellen ansvarlig for å organisere arbeidet i kommunestyret. I Oslo kommune sitt reglement står det også at ordføreren skal kontrollere at saker er forberedt på en forsvarlig måte og at innstillingene gjør gode utredninger. Derimot vil ikke ordføreren lengre ha ansvar for det utøvende organ. Byrådet er ledet av en av byrådets medlemmer og ordførerens oppgaver er dermed mer begrenset. Ordføreren får en mer tilbaketrukket rolle i denne modellen, da han eller hun vil kjempe med lederen av byrådet om politisk oppmerksomhet. Ordførerrollen kan på mange måter sammenlignes med rollen til stortingspresidenten i parlamentet (Hagen, Myrvold et al. 1999: 85-86; Lund 2003:18-19; Hagen og Sørensen 2006: 137). På tross av en mer symbolsk rolle en tidligere, er ordføreren fortsatt et tydelig ansikt ovenfor offentligheten. I en tidligere undersøkelse i Oslo av Hagen, Myrvold et al. (1999:86) blir medlemmer i administrasjonen spurt om ordførerens rolle. Her kommer det frem at mange anser ordføreren som ”politisk uvesentlig” for systemet, men at han/hun fortsatt har signifikant politisk innflytelse. Politikerne som ble spurt i denne undersøkelsen tilegner derimot ordføreren en mer sentral rolle enn hva administrasjonen gjør. Samtidig kommer det også frem at politikerne i Oslo, anser ordføreren som mindre sentral enn hva de andre kommunene i studien gjør. Sammenligningskommunene går alle, ved gjennomføringen av undersøkelsen, under formannskapsmodellen. På det tidspunktet undersøkelsen til Hagen, Myrvold et al. (1999) ble gjennomført, hadde parlamentarismen vært styringsmodellen til Oslo i ca. 13 år. Dette anses som god nok tid til at parlamentarismen har, etter hva Saxi (2007:26) omtaler som å ”fryse fast”. Selv om ordførerens anseelse kan ha forandret seg siden den gang, er allikevel undersøkelsen en pekepinn på ordførerens rolle i et parlamentarisk system. Flere av informantene i studien til Stigen, Hansen, Indset og Myrvold (2008:52-60) bekrefter også oppfatningene fra 1999.

Innenfor den parlamentariske styringsmodellen er det også mulig for bystyret å utnevne komiteer. Som i formannskapet har komiteene innstillingsrett ovenfor bystyret, noe som gir dem muligheter til å legge frem saker. I teorien har den kommunale parlamentarismen en forutsetning om en klar ansvarsfordeling, noe som dermed tilsier at komiteene ikke har beslutningsmyndighet. I praksis varierer beslutningsmyndigheten noe, men på generell basis har komiteene/ utvalgene en viss beslutningsmyndighet også her. Komitemøtene var i den første perioden stengt av for offentligheten, men etter endringer i kommuneloven har disse møtene nå blitt åpne for publikum (Opedal og Stigen 1999:20; Lund 2003:20-27; Saxi 2007:17-18).

3.6.1 Innføringen av parlamentarismen.

Normal praksis ved en parlamentarisk innføring er at den enkelte kommune først utreder styringsmodellen. Dette er både for å gi politikerne økt kjennskap til modellen, men også for å komme til enighet om hvilke forutsetninger som skal ligge til grunn (Lund 2003:8-14). Videre må kommunene forholde seg til kommunelovens § 18 om innføring og oppheving av kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme. Eventuelle forslag om innføring av en parlamentarisk styringsform må være votert i kommunestyret senest 31. desember i nest siste år av valgperioden. Her kreves det ikke flertall. Selve innføringen av styringsmodellen kan ikke innføres før neste valgperiode, og tidligst på det nyvalgte kommunestyrets konstituerende møte. Innføringen av styringsmodellen går dermed over to perioder og er en lang prosess (Kommuneloven 1992).

Innføring av en parlamentarisk styreform byr på store forskjeller for den kommunale organiseringen. Ved tidligere innføringer av den kommunale parlamentarismen er det særlig tre argumenter de parlamentariske forkjemperne benyttet: Klarere ansvarsforhold, økt innflytelse og en mer majoritetspreget styreform. Hovedsakelig vil disse tre argumentene forekomme som en konsekvens av byrådets økte myndighet, lederskap over administrasjonen, samt at byrådet kun består av posisjonspartiene. På motsatt side er motstandernes hovedbekymring mangelen på innflytelse for opposisjonen. På grunn av posisjonens og byrådets økte makt, frykter opposisjonen å befinne seg i en situasjon uten reel innflytelse (Hagen, Myrvold et.al 1999:17-19; Saxi 2007: 91-96).

3.7 De sentrale forskjellene.

Etter å ha sett nærmere på de to styringsmodellene, samt et kort innblikk i innføringsprosessen, vil nå de sentrale forskjellene dem imellom belyses.

Den parlamentariske modellen har flere aspekter som skiller den fra formannskapsmodellen. For det første har ikke styringsmodellen lenger et formannskap, men et byråd. Noe av forskjellen kan belyses ved å se på valgordningen. I formannskapsmodellen har man en proporsjonel representasjon ut i fra partienes oppslutning ved valget. En proporsjonel valgordning vil si, at setene utdeles i forhold til partienes oppslutning ved valget. Enkelt forklart vil en oppslutning på 15% igjen føre til at partiet får 15% av setene i bystyret. Formannskapet, altså det utøvende organ, vil videre velges etter partienes forholdsmessige

tyngde i kommunestyret (Hagen, Myrvold, et al 1999:19-23). Ved bruk av denne valgordningen vil partier over en viss størrelse være representert i det utøvende organet. I den kommunale parlamentarismen er denne ordningen byttet ut med et majoritetsvalg. Dette byr på en del forandringer i den politiske representasjonen. Her er ikke det utøvende organet lenger en gjenspeiling av bystyret. Partisammensetningen i byrådet vil kun bestå av partiene i posisjon. Dette vil enten utgå fra parti(er) med et flertall i bystyret, eller ut i fra et mindretall av partiene, ved et mindretallsstyre. Praksisen i kommune- Norge har hovedsakelig bestått av koalisjoner mellom partier, i enten i flertallsstyrer eller i mindretallsstyrer. Uavhengig av flertalls eller mindretallsparlamentarismen vil bredden av representasjonen i det utøvende organet, være mindre enn ved formannskapsstyring. Dette er en naturlig konsekvens av valgordningen, når ikke alle partier lenger representert i det utøvende organ. Denne ordningen vil ha størst konsekvens for opposisjonen, da disse partiene ikke lenger vil være representert i den utøvende myndigheten. Hvor stort byrådet er, varierer mellom kommunene (Hagen, Myrvold et.al. 1999:19;Saxi 2006:259-262; Saxi 2007:6-8).

Selv om den kommunale parlamentarismen i Norge er ganske ung, har den blitt praktisert lenge på sentralt nivå. På stortinget er ikke regjeringen avhengig av en tillitserklæring for å bli sittende, men det holder med at partiene tolereres og unngår mistillit fra stortinget. Dette omtales som negativ parlamentarisme (Saxi 2006: 261-262). I den kommunale parlamentarismen er partiene i posisjon derimot avhengig av en positiv tillitserklæring fra bystyret for å tiltre. En slik tillitserklæring vil si at partiene i posisjon må ha støtte fra et flertall av representantene i bystyret. En positiv tillitserklæring vil være enklere å anskaffe ved flertallsstyrer, da partiene i posisjon selv danner flertallet i bystyret. Det vil også være enklere å unngå mistillitsforslag. Selv om det er forskjeller mellom den positive- og negative parlamentarismen, gir begge muligheten for mistillitsforslag. Dette leder til den andre hovedforskjellen mellom styringsmodellene.

I den kommunale parlamentarismen blir mistillitsforslaget et verktøy bystyret kan benytte ovenfor byrådet. På grunn av dette vil et eventuelt byråd med mindretall være mer utsatt, da det skal mindre til for å få flertallet mot seg. Derfor er det i flere tilfeller dannet koalisjoner som sikrer flertall og minsker mulighetene for et mistillitsforslag. Dersom flertallet i bystyret stiller seg bak mistillitsforslaget må det sittende byrådet gå av. Ifølge Saxi vil et mistillitsforslag vanligvis ha lite nytte mot et flertallsstyre (Hagen, Myrvold et.al 1999:19;Saxi 2006:257-262; Saxi 2007:5-9). I formannskapsmodellen sitter derimot

formannskapet sikkert frem til neste valg, altså i fire år, da det ikke er noen mulighet til å stille mistillitsforslag for bystyret. Posisjonen i en parlamentarisk modell har også muligheten til å stille et kabinettsspørsmål overfor opposisjonen og kan betraktes som posisjonens motstykke til mistillitsforslag. Med den positive parlamentarismen er posisjonen altså avhengig av tillitt for å tiltre og for å bli sittende (Hagen, Myrvold et.al 1999:19;Saxi 2006:257-262; Saxi 2007:5-7) .

En tredje forskjell går på administrasjonen/forvaltningsapparatet og ledelsen av den. I formannskapet er det rådmannen som er øverste administrative leder. Rådmannen har innstillingsrett ovenfor de folkevalgte og et iverksetteransvar av politiske vedtak. I den parlamentariske modellen faller derimot denne stillingen bort. Ledelsen av administrasjonen faller nå i hendene til politikerne. Politiker(e) som overtar den strategiske ledelsen av administrasjonen er politisk valgt og tilhører partiene som sitter i posisjon. Disse administrative lederne er et eller flere av medlemmene i byrådet. Ledelsen av administrasjonen er med på å øke posisjonens makt, fordi den kan påvirke og dominere de politiske fasene fra initiativ til iverksetting. En konsekvens av dette er en større maktkonsentrasjon hos posisjonen i forhold til opposisjonen. Videre blir sfæren mellom det administrative og det politiske på mange måter slått sammen ved en parlamentarisk modell. Ved et politisk lederskap vil politiske normer og verdier også påvirke administrasjonen direkte, som nå må være lojale ovenfor byrådet og partiene i posisjon. I formannskapet er administrasjonen i større grad preget av en personlig autonomi, men med det politiske lederskapet mister administrasjonen en del av dette. Det er nå i større grad en politisk linje som må følges også i administrasjonen (Hagen, Myrvold et al. 1999:19;Saxi 2006: 257-262; Saxi 2007:6-9).

3.8 Konsensus- og majoritetsstyre.

Når Oslo kommune sitt byråd møttes for første gang i februar 1986, var dette første gang på over 150 år at en norsk kommune ikke var styrt etter formannskapsprinsippet (Saxi 2006:257). Reformen i Oslo representerte en ny styremåte, uten noen direkte internasjonale paralleller (Hagen, Myrvold et al:1999:17). Skiftet i politisk styringsmodell representerte derimot ikke bare en organisatorisk forandring, men også et skifte av grunnide. Formannskapsmodellen er det Arend Lijphart (1999:1-8) omtaler som et ”konsensusstyre”.

Parlamentarismen vil Lijphart derimot kategorisere som et ”majoritetsstyre”. Som vi skal se er det sentrale forskjeller mellom de respektive systemenes grunnideer.

Et konsensusstyre eller ”konsensusdemokrati” blir ofte omtalt som et ”forhandlings demokrati”. Som det ligger i navnet har denne typen styring et fokus på inkludering, diskusjon og forhandlinger. Dette kommer tydelig frem i formannskapsmodellen, da alle partiene over en viss størrelse er representert i både bystyret og formannskapet. Som tidligere belyst har både bystyret og formannskapet beslutningsmyndighet. At opposisjonspartiene også er representert i det utøvende organ, gir en mer helhetlig diskusjon, hvor flere partiers meninger må tas til etterretning. Selv om man ikke nødvendigvis når konsensus i verken formannskapet eller bystyret, legger opposisjonens tilstedeværelse til rette for en mer inngående og grundig diskusjon (Lijphart 1999:2; Saxi 2006:257-259; Saxi 2007:7-10).

Selv om total konsensus ikke trenger å være ordinær praksis, er det allikevel empiri som tyder på at opposisjonen har en viss balanserende effekt på posisjonen. Christopher J. Anderson og Christine A. Guillory (1997:66-69) sine funn indikerer nettopp dette. Disse funnene får også nyere støtte fra Lijphart (2008:95-96). Undersøkelsen omhandler politikernes tilfredshet med sitt demokrati. Etter å ha gjort undersøkelser i både demokratier med majoritets- og konsensusstyrer kommer det frem signifikante forskjeller. Det viser seg at valgtaperne i konsensusdemokratier er mer fornøyd med demokratiet, enn taperne i majoritetsdemokratier. Enkelt oppsummert er både vinnerne og taperne ved valgene i konsensusstyrer relativt fornøyd med demokratiet, mens skillet mellom vinnere og tapere i majoritetsstyrer er vesentlig større. Vinnerne i majoritetsdemokratier er de mest fornøyde, mens taperne i tilsvarende styringsform er de minst fornøyde (Anderson og Guillory 1997:66-69; Lijphart 2008:95-96).

3.8.1.1 Tabell 1.

	Majoritetsdemokrati	Konsensusdemokrati
Vinner	Svært fornøyd	Fornøyd
Taper	Svært misfornøyd	Noe fornøyd

Tabell 1. Viser en forenklet fremstilling av studiene ovenfor. Forklaringen til disse funnene er ifølge Anderson og Guillory, inkluderingen av opposisjonen i beslutningstakingen. Som

Anderson og Guillory (1997:68) skriver ”...some countries' institutions are designed to afford greater opportunities for both winners and losers of democratic competition to be represented in the political arena and to implement their preferred policies”.

Det kommer dermed frem at inkluderingen av opposisjonen i beslutningstakingen, slik som i formannskapsmodellen, kan bidra til økt tilfredshet til demokratiet. At opposisjonen er ”fornøyde tapere” kan også tolkes dithen at de fortsatt besitter en liten grad av innflytelse i det utøvende organ og beslutningstakingen generelt. Opposisjonen i majoritetsdemokratiet vil ikke være til stedet i det utøvende organet og dermed spille en mindre rolle i beslutningstakingen. Opposisjonen vil også ha en mindre innflytelse i andre instanser på grunn av fokuset på majoritetspolitikk og styring. Posisjonen vil på sin side sitte alene i det utøvende organ og er dermed også de mest fornøyde. Oppsummert vil studiene vise at makt og inkludering i beslutningstakingen øker tilfredsheten ved demokratiet. Desto mer makt, jo mer fornøyd (Anderson og Guillory 1997:66-69; Lijphart 2008:95-96).

Lijphart (2008:9-30) beskriver majoritetsdemokratier som ekskluderende og konkurranseutsatt. Majoritetsmodeller legger vekt på et tydelig skille mellom posisjon/opposisjon, noe som kommer frem ved at det kun er posisjonspartiene som er representert i det utøvende organ. Det blir dermed en konkurranse om å ikke bli ekskludert fra den utøvende myndigheten. Den kommunale parlamentarismen representerer en form for majoritetsstyre. Et av de mest brukte argumentene for den kommunale parlamentarismen er nettopp tydeliggjøringen av skillet mellom posisjon og opposisjon (Saxi 2006:263-266). Ved å benytte seg av den parlamentariske modellen vil man få en mer sentralisert makt rundt posisjonspartiene, grunnet i posisjonens ledelse av administrasjonen og kontroll i det utøvende organ. En slik sentralisering av makt vil som tidligere nevnt, gjøre det enklere for posisjonen å dominere politikken fra initiativ til iverksetting. Denne dominansen gjør at posisjonspartiet(ene) vil kunne føre sin egen politikk. Dette leder til klarhet for velgerne, som enklere kan se partiene bak politikken og senere holde partiene ved makten ansvarlig. Ansvarliggjøringen skjer primært ved de lokale valgene. På denne måten kan velgerne stemme etter hvor fornøyd de har vært med posisjonens politikk. I en konsensusmodell som formannskapet, vil dette være vanskeligere å skille, da alle partiene er representert i både bystyret og det utøvende organ, samt at administrasjonen ledes av en politisk uavhengig leder. Her er alle partier, til en viss grad, med i utformingen av politikken og det er vanskeligere å holde et eller flere partier ansvarlig (Saxi 2006:263-266; Røste 2013:114-117).

Som nevnt ovenfor var komitemøtene i Oslo kommune lukkede frem til endringene i kommuneloven i 1992. Endringene i kommuneloven var ifølge Saxi (2007:17-18) nok et skritt mot en tydelig majoritetsmodell. Saxi argumenterer at åpne komitemøter vil forhindre politikere i å fremme kompromissforslag, da dette kan føre til uønskede overskrifter og tap av ansikt. De lukkede komiteene på stortinget har en funksjon som nyttige verksteder for kompromissløsninger. Disse komiteene har bidratt til å gi sentral norsk politikk et konsensuspreg. Saxi(2007:17-18) går så langt i å kalle de lukkede komitemøtene på stortinget for ”konsensusbyggende institusjoner”. Ved å åpne disse møtene, skriver Saxi at mye av konsensuspolitikken vil forsvinne.

3.8.2 Majoritetsstyre i formannskapsmodellen?

Forskningen fra Martinussen (2004) viser at den tradisjonelle rollen til formannskapsmodellen som konsensusdrevet, er utfordret. Som tidligere argumentert har formannskapsmodellen sterkt rotfeste i et konsensus ideal. Med dette ligger det at makt og ansvar er distribuert mellom de ulike partiene og det oppfordres til samarbeid. Flere aspekter ved forskningen til Martinussen (2004) indikerer derimot at dette synet på formannskapsmodellen må revurderes. Forskningen indikerer at det foregår en ”snik-parlamentarisering” av de tradisjonelle formannskapsmodellene. Funnene fra forskningen indikerer at politikere i posisjon har signifikant større muligheter for å påvirke lokale policyer, enn hva opposisjonspolitikere har. Politikerne ved makten er innflytelsesrike i både budsjettforhandlinger og når det kommer til å få gjennomslag for egne initiativer i ulike politiske instanser (Martinussen 2004:324-325). Når politikere bruker denne makten vil fokuset på konsensus nødvendigvis bli mindre. Videre er også de politiske skillelinjene i ferd med å bli mer synlige ved det lokale (Martinussen 2004:304). En mulig årsak for dette kan være den latente maktplasseringen hos posisjonen.

Videre viser også Martinussen (2002) at posisjonen i kommunene i større grad danner noe som ligner på kommunale regjeringer. Partier inngår i større grad skriftlige avtaler om å implementere felles policyer, for å sikre flertall rundt disse. Dette utelater opposisjonen i større grad fra forhandlingsbordet og fokuset på inkludering og forhandling mellom partiene blir mindre. Ifølge Martinussen (2002) danner posisjonspartiene såkalte ”uhellige allianser”

hvor partiene blir enige om en felles politikk, samt fordeler ulike seter/posisjoner seg imellom. Dette fører til et større gap mellom posisjon og opposisjon.

Summen av dette gjør at formannskapsmodellen bærer preg av en majoritets- og parlamentarisk styringsform. Martinussen (2004) omtaler dagens formannskapsmodeller som et ”majoritetsstyre i et konsensus demokrati”. At fokuset på konsensus i formannskapskommuner ser ut til å gli over i en majoritetsordning, er med på å gjøre inntoget av parlamentariske kommuner enda mer interessant. Forskningen til Martinussen (2002; 2004) kan indikere at overgangen fra formannskap- til parlamentarisk modell er mindre i praksis, enn i teorien.

4 Metode.

Dette kapittelet vil presentere oppgavens forskningsdesign og metode. Kapittelet begynner med en gjennomgang av oppgavens design, for så å se nærmere på utvelgelsen av analyseenheter. Etter dette vil det så fokuseres nærmere på triangulering og den kvantitative og kvalitative metoden som er benyttet. Avslutningsvis vil de etiske aspektene ved studien bli diskutert.

Denne studien benytter seg av et flermetodedesign, ved hjelp av kvalitative intervjuer og kvantitative spørreundersøkelser. Ifølge Ringdal (2007:23) kan komparative casestudier benyttes til både kvantitativ og kvalitativ forskning, og vil derfor benyttes til å belyse studiens forskningsområder. Komparative casestudier er ofte brukt for å sammenligne grupper og organisasjoner, og er godt egnet mot organisatoriske prosesser (Yin 1994:2; Ringdal 2007:149-150). Denne undersøkelsen ønsker å se på de politiske prosessene blant de folkevalgte i kommune-Norge. For å få data om dette er det blitt gjennomført casestudier av de politiske modellene i henholdsvis Trondheim, Stavanger, Oslo, Bergen og Tromsø. For å supplere spørreundersøkelsene fra disse kommunene er det også gjennomført intervjuer med politikere fra Trondheim. Dataene som benyttes er innhentet av forskeren selv, og er dermed per definisjon primærdata (Ringdal 2007:102-104).

4.1 Casestudier.

Designet for denne oppgaven er som nevnt ovenfor et komparativt casestudie. Et design kan sees på som en logisk plan hvor man kommer seg fra *her* til *der*. *Her* kan defineres som spørsmålene man ønsker å undersøke, mens *der* er settet med konklusjoner (Yin 1994:20;). Videre vil en case være en eller flere analyseenheter som er gjenstand for en undersøkelse. Mer spesifikt kan en case sees på som et avgrenset system, eller et objekt (Ringdal 2007:149). I dette tilfellet er det de utvalgte kommunene med deres politiske styringssystem, som utgjør casene.

Casestudier gir som alle andre forskningsdesign en mulighet til å forske på et empirisk tema, ved å følge et sett prosedyrer (Yin 1994:12-16). Casestudier er ofte intensive undersøkelser av et lite antall analyseenheter. Analyseenheterne kan være alt fra individer, familier, bedrifter og organisasjoner (Yin 1994:1; Ringdal 2007:149-150). Videre ønsker casestudier å se på fenomenet i sine reelle omgivelser og i et begrenset tidsrom. På denne måten kan forskeren

avdekke eventuelle betingelser omgivelsene gir fenomenet (Yin 1994:12-13). For å undersøke betingelsene og påvirkningen de politiske styringsmodellene har på kommunene, er by/kommunestyrepolitikere en god kilde til informasjon. Ved å benytte seg av politikernes erfaringer og tanker vedrørende styringsmodellene, vil dette kunne gi et innblikk i hvordan styringsmodellene er med på å påvirke kommunene. Sagt mer spesifikt; hvordan styringsmodellene påvirker og betinger de politiske skillelinjene, forholdet mellom administrasjon og politikere, beslutningsprosessen og makten i kommunene. Politikerne vil på denne måten dele informasjon om kommunene i sine reelle omgivelser.

Undersøkelsestidspunktet er begrenset til våren 2014 og månedene mars og april.

4.1.1 Komparative casestudier.

Kjernen i komparative studier er å finne teoretisk interessante egenskaper ved analyseenhetene. Ved en komparativ studie innebærer det også at man ser på to eller flere caser. På denne måten kan man se om det er teoretiske likheter eller ulikheter mellom analyseenhetene. Enkelt forklart vil en komparativ casestudie avdekke og sammenligne de teoretiske egenskapene til analyseenhetene (Ringdal 2007:150-151). Ifølge Yin (1994:46-47) er både enkeltcasestudier og komparative casestudier to varianter innenfor det samme metodiske rammeverket. Komparative studier er allikevel sett på som mer robuste, da de har mer tyngde. Samtidig er komparative studier mer krevende for forskeren. Slike studier krever både mer tid og ressurser enn enkeltstående casestudier. Yin (1994:46-47) presiserer også at utvelgelsen av case/analyseenheter er sentral. I komparative studier bør forskeren enten fokusere på caser som predikerer lignende resultater, eller caser som gir forskjellige resultater, men hvor forskjellen er forutsigbar. I denne studien er det valgt henholdsvis to og tre kommuner innenfor de to styringsmodellene. Det er forventet sentrale forskjeller på tvers av disse modellene, ut i fra tidligere forskning. Samtidig er det også forventet relativt like svar innenfor de kommunene med samme styringsmodell. Videre er, ifølge Yin (1994:46-47), studier med fire til seks caser er, godt egnet til å fokusere på to forskjellige teoretiske mønstre. I denne studien er det henholdsvis fem caser i form av kommuner. Innenfor disse kommunene er det igjen to forskjellige styringsmodeller som er i fokus. Ut ifra argumentasjonen til Yin (1994:46-47) er dermed denne studien godt egnet som en komparativt casestudie.

4.1.2 Caseutvelgelsen.

Hvordan man trekker utvalg, er avhengig av hvilket design undersøkelsen har. Der det benyttes få case er det ofte en blanding av teoretiske valg og tilfeldigheter som avgjør. Ringdal (2007:156-157) argumenterer for at forskeren ved få case bør gjøre strategiske og teoretiske valg av analyseenheter. Antall case i denne undersøkelsen er relativt få og er dermed i stor grad teoretisk og strategisk valgt. Innenfor den kommunale parlamentarismen er det som tidligere understreket, kun tre kommuner. Disse tre kommunene er Tromsø, Bergen og Oslo. Ved at det kun er disse kommunene som benytter seg av styringsmodellen blir caseutvelgelsen relativ enkel.

Formannskapsmodellen er derimot mer utbredt enn parlamentarismen. Ved at antall potensielle case øker, må også forskeren være mer strategisk i utvelgelsen. Både Trondheim og Stavanger er blant Norges største kommuner. Dermed er alle fem kommunene i utvalget, blant de største kommunene i landet. Videre er Trondheim og Stavanger relativt like kommuner ut i fra politisk og administrativ organisering. Dette illustreres nærmere i tabell 2 nedenfor. Den byen som skiller seg mest ut her er Tromsø. Sett ut ifra en norsk skala er Tromsø også en av de større kommunene, selv om innbyggertallet er betraktelig mindre enn i de andre kommunene. Det er derimot naturlig å ta med Tromsø i studien, da byen er en av tre kommuner med kommunal parlamentarisme. Forskningen fra Tromsø er også mer begrenset, enn i de andre parlamentariske kommunene, noe som gjør byen enda mer interessant. Videre har det som Ringdal (2007:207 og 230) omtaler som en portåpner, vært til stor hjelp i Tromsø. En portåpner er en person som kan hjelpe forskeren med tilgang til et bestemt miljø, som i dette tilfellet er bystyret i Tromsø. Portåpneren er anonymisert etter avtale. Portåpnerfunksjonen har også bidratt til innpass i det politiske miljøet i Trondheim. I dette tilfellet har dette vært til hjelp med intervjuprosessen.

4.1.3 Sammenligning av case.

Ut i fra tabell 2 får man en grov sammenligning av de utvalgte kommunene, hvor flere av de viktigste aspektene er trukket frem. Som tabellen viser, benytter alle kommunene med unntak av Oslo, seg av en to-nivå- modell for organiseringen av administrasjonen. En to-nivå-modell vil enkelt forklart si at kommunen har en strategisk ledelse av det øverste administrative nivået (nivå 1), ved en rådmann eller et byråd. Rådmannen eller byrådet delegerer så myndighet til nivå 2, som består av ledere for virksomheter/enheter med for eksempel

økonomi- eller personalansvar. Lederne på nivå 2 har en relativt stor handlingsfrihet, men svarer til ledelsen av nivå 1 (Ottesen og Ballo:2005). Videre viser modell 1 at alle kommunene har et relativt stort antall av folkevalgte i sine respektive bystyrene. Tromsø er her den kommunen som skiller seg mest ut med sine 43 representanter, men Oslo har også noe mindre bystyre enn de tre andre kommunenes 67 representanter. Kommunene har også en relativt bred representasjon av partier i bystyret. Alle kommunene ligger mellom 8-10 partier.

4.1.3.1 Tabell 2.

	Trondheim	Stavanger	Oslo	Bergen	Tromsø
Styringsmodell	Formanns.	Formanns.	Parlamen.	Parlamen.	Parlamen.
Adm. modell	To-nivå-modell	To-nivå-modell	Bydels-modell	To-nivå-modell	To-nivå-modell
Innbyggere	ca.182 035	ca.130 000	ca.634 463	ca.267 950	ca.71 300
Antall medlemmer i utøvende organ	11	19	8	7	6
Antall representanter i bystyret	67	67	59	67	43
Antall partier i bystyret	10	10	8	10	9
Kommunalt ansatte	ca. 12 000	ca. 9 200	ca. 37 500	ca. 16 000	ca. 5 200

Tabell inspirert av Bjørnsrud (2005). (Data hentet fra kommunenes hjemmesider; Trondheim kommune 2014; Oslo kommune 2014; Tromsø kommune 2014; Bergen kommune 2014 og Stavanger kommune 2014)

Når det gjelder medlemmer i det utøvende organ er det forventet en viss forskjell på tvers av styringsmodellene. Dette skyldes i stor grad den proporsjonele representasjonen til utøvende organ i formannskapsmodellen. I kommunene som har innført parlamentarisme er det en liten forskjell blant antall medlemmer i utøvende organ. En mulig forklaring på dette kan være antall innbyggerne i kommunene. Tabell 2 viser en økning av medlemmer i byrådet, parallelt

med økning av innbyggere. Denne økningen er dog ikke-lineær. Til slutt illustrerer tabellen kommunalt ansatte i de forskjellige kommunene. Antall ansatte varierer som forventet mye, trolig på grunn av antall innbyggere. Prosentvis er derimot forskjellene ikke like store. Mellom 5,9 og 7,3 % av de ulike kommunenes innbyggere er kommunalt ansatt. Forskjellene er dermed ikke så store som først antatt.

Ved at de ulike analyseenheter er relativt like, men skiller fra hverandre på styringsmodell, benyttes med dette hva Mill omtalte som *method of difference*. Casene er altså relativt like selv på tvers av styringsmodell, med unntak av en variabel. Denne variabelen er den nevnte styringsmodellen. Ved å velge caser som er relativt like, vil enhver forskjell ikke kunne forklares ut i fra disse likhetene (Moses og Knutsen [2007]2012: 99-102). Selv om det er visse små forskjeller på disse kommunene, er de forholdsvis like ut i fra en norsk kontekst. Den sentrale forskjellen mellom de to formannskaps- og tre parlamentariske kommunene er dermed den politiske styringsmodellen.

4.2 Triangulering

Som påpekt ovenfor benytter denne studiene seg av et flermetodedesign, eller triangulering som det også kalles. Triangulering vil si at forskeren bruker ulike fremgangsmåter for å skaffe data om fenomenet som studeres (Yin 1994:97-98; Ringdal 2007:96-97; Saxi 2007:24-25). Ifølge Yin (1994:99-101) er alle funn i casestudier mer robuste dersom de benytter seg av flere metodiske tilnærminger. Videre trekker Yin (1994:98-99) og Patton (1987:161-162) frem fire former for triangulering. Denne studien benytter seg av tre av disse formene. For det første benytter denne studien seg av *data triangulering*. Data triangulering vil si at studien samler data fra flere kilder, som omtaler det samme fenomenet. Kildene kan eksempelvis ha forskjellig posisjoner eller oppfatninger om fenomenet som studeres. I dette tilfellet er det totalt hentet data fra fem kommuner, med flere respondenter fra hver kommune. Både posisjon- og opposisjonspolitikere, samt forkjempere og motstandere av den kommunale parlamentarismen er informanter. Disse informantene/kildene besitter forskjellige oppfatninger om fenomenet, altså styringsmodellene som studeres. For det andre anvender studien seg av *teoretisk triangulering*. Det vil si at studien bruker mer enn et teoretisk system eller perspektiv til å beskrive fenomenet. I dette tilfellet trekkes det hovedsakelig frem to teoretiske systemer. Den første av disse er parlamentarismen og majoritetssystemer, mens det andre er formannskapsmodellen og konsensusssystemer. Til slutt benytter avhandlingen seg av

metodisk triangulering. Dette er den mest kjente av de fire formene for triangulering og går ut på å bruke mer enn en metodisk tilnærming. I denne avhandlingen anvendes både spørreskjemaer og intervjuer og oppfyller dette kriteriene for *metodisk triangulering*.

Å benytte seg av triangulering gir forskeren muligheten til å både gå dypere og bredere til verks på fenomenet som studeres. Særlig gjelder dette ved *metodisk triangulering*. Ifølge Tjora (2011:19-20) belyser ofte de forskjellige metodene ulike aspekter ved det samme fenomenet. Den kvalitative forskningen gir en mulighet til å gå i dybden av det man ønsker å studere. Ved intervjusamtaler oppstår muligheten til å be respondentene utdype sine opplevelser og meninger. Dette bidrar til muligheter forskeren ikke har ved kvantitativ forskning. Den kvantitative forskningen gir derimot en mulighet til å undersøke en større gruppe av respondenter, og på denne måten får man en bredere innsikt i fenomenet. Vi kan ut i fra dette si at den kvalitative forskningen bidrar til å gå i dybden, mens det kvantitative gir bredde til forskningen (Ringdal 2007:92; Tjora 2011:19-20).

Ved bruk av *metodisk triangulering* advarer Brannen (1992:12-17) mot å se på resultatene fra de to tilnærmingene som et datasett. Ifølge Brennan (1992:12-17) og Tjora (2011:19-20) fører ikke de to metodiske tilnærmingene nødvendigvis til like svar. Forskeren må dermed utøve forsiktighet når disse metodene benyttes sammen ved tolkningen. Forskningsmetodene må dermed betraktes som komplementære og ikke som et datasett. For forskeren blir det dermed ekstra viktig å være observant ved sammenligningen og komplementeringen av de ulike dataene. Etter å ha utdypet begrepet triangulering, vil fokuset nå gå mer spesifikt inn på de ulike metodene som er benyttet. Først vil den kvantitative forskningen bli diskutert, for så å fokusere på det kvalitative og intervjuene. Til slutt diskuteres de etiske aspektene ved slik forskning.

4.3 Kvantitativ metode.

Kvantitativ forskning er som beskrevet nyttig for å kunne gi forskningen bredde. Dette kommer av at slik forskning kan benytte seg av store utvalg. I kvantitative undersøkelser skaffer forskeren opplysninger om et større antall enheter og presenterer funnene i form av talldata. At dataene presenteres i form av tall, gjør det mulig å gjennomføre flere statistiske analyser og sammenligne forskjellige utvalg. Videre har forskeren en større avstand til respondentene enn ved kvalitative undersøkelser. Ved spørreundersøkelser som i denne

studien, vil utvalgsstørrelsen gjøre nærhet til respondentene nærmest umulig (Hellevik [1971]2003:110-111; Ringdal 2007:91-93).

Ifølge Ringdal (2007:167) er spørreundersøkelser en standardisert og systematisk utspørring for å samle inn data. Målet med slike undersøkelser er å gi en statistisk beskrivelse av den populasjonen som utvalget er hentet fra. Dette blir mulig ved at respondentene besvarer standardiserte utspørringer, slik at alle besvarer de samme spørsmålene. Dermed kan man sammenligne og gjennomføre statistiske analyser av dataene.

4.3.1 Spørreskjema.

For å undersøke de fem utvalgte kommunene var det nødvendig med to ulike spørreskjemaer. Et skjema gikk til de to formannskapskommunene og et annet til de tre parlamentariske kommunene. Bakgrunnen for dette var at ord og uttrykk måtte endres, etter som visse organer og instanser ikke eksisterer i begge modellene. Eksempelvis har utøvende organ ulike navn i de to styringsmodellene. Spørsmålene i de to undersøkelsene var like, men ord og uttrykk måtte altså endres. Videre er skjemaene det Ringdal (2007:175) omtaler som *spørreskjema for selvutfylling*. Det vil si at skjemaene benytter seg av en visuell kommunikasjon, hvor både spørsmål og deres alternativer kan leses på likt. På denne måten får respondenten muligheten til å se over spørsmålet flere ganger og også kunne betrakte spørsmålet i forhold til de gitte svaralternativene. At svaralternativene var fastsatt er det Ringdal (2007:178-179) kaller for *lukkede spørsmål*. Det er dermed ikke åpent for å svare noe annet enn det som står som svaralternativ. Dersom respondentene ikke var enige med noen av alternativene var muligheten å svare blankt. Fordelen med lukkede spørsmål er at det gir et solid grunnlag for sammenligning av respondentenes svar.

Spørreundersøkelsenes struktur bygger på både Hellevik (2003:87-110) og Ringdal (2007:167-202) sine anbefalinger fra deres respektive kapitler om undersøkelser og spørreundersøkelser. Innledningsvis vil dette si at undersøkelsene tar for seg mer generelle spørsmål angående informantens kjønn, alder og bakgrunn. Etter innledningsspørsmålene følger hoveddelen av undersøkelsen, hvor hver av hovedproblemstillingene blir utdypet. De ulike problemstillingene er delt opp i hver sin seksjon med flere spørsmål. På denne måten tar undersøkelsen for seg ett tema av gangen. De ulike spørsmålene innenfor hver av problemstillingene er hovedsakelig som vurderingss spørsmål å regne. Ifølge Ringdal

(2007:179-183) er slike spørsmål ofte brukt til å måle holdnings- og verdispørsmål. Videre følger oppgavens spørreundersøkelser anbefalinger om å benytte 3-7 punkt skalaer med tekstede svarkategorier. Undersøkelsene har benyttet seg av 5 svarkategorier(1-5) også omtalt som en 5-punkts likert- skala. Disse tekstede svarkategoriene beveger seg fra negative bemerkninger til mer positive svar på de høyere tallene/kategoriene. Til slutt avrundes intervjuet med avrundings spørsmål. Disse er enkle spørsmål med et ønske om å normalisere situasjonen. I denne studien var disse spørsmålene om egen styringsmodell og ønsket om et eventuelt bytte av modell. På denne måten har undersøkelsen startet og avsluttet med enklere spørsmål som er mindre krevende for respondenten (Hellevik 2003:87-110 og Ringdal 2007:167-202). Det var også mulig for respondentene å svare blankt på spørsmål dersom det var ønskelig. Respondentene ble dermed ikke tatt med i betraktningen av dette spørsmålet.

4.3.2 Gjennomføringen.

I forkant av spørreskjemaene ble hver av utvalgs kommunene kontaktet for å undersøke klimaet for en slik undersøkelse. Tilbakemeldingen var noe varierende, men spesielt var tilbakemeldingen fra Stavanger og Tromsø positiv. Dette var ikke spesielt overraskende ettersom debatten angående styringsmodell er veldig aktuell i begge kommuner, av ulike grunner. Etter utformingen av undersøkelsen ble det også gjennomført en pilotundersøkelse som ga konstruktive tilbakemeldinger. Disse ble tatt til etterretning.

Spørreskjemaene ble sendt per mail til respondentene, via undersøkelsesprogrammet *Select Survey*. Undersøkelser via mail forenkler ifølge Ringdal (2007:176) prosessen med å dekke utvalg over store geografiske områder. Denne oppgaven strekker seg fra Tromsø i nord, til Oslo i sør. Ut i fra dette ble elektroniske undersøkelser det naturlige valget. Etter utsendt spørreskjema var responsen stor de første dagene. Responsen ble derimot betraktelig mindre etter dette. Tjora (2011:134) understreker viktigheten av purrerunder i slike tilfeller, noe som ble gjennomført ved to anledninger. Dette førte til økt respons og undersøkelsene endte med en svarrespons på 32%. Svarprosenten vil bli nærmere diskutert nedenfor.

4.3.3 Potensielle feilkilder.

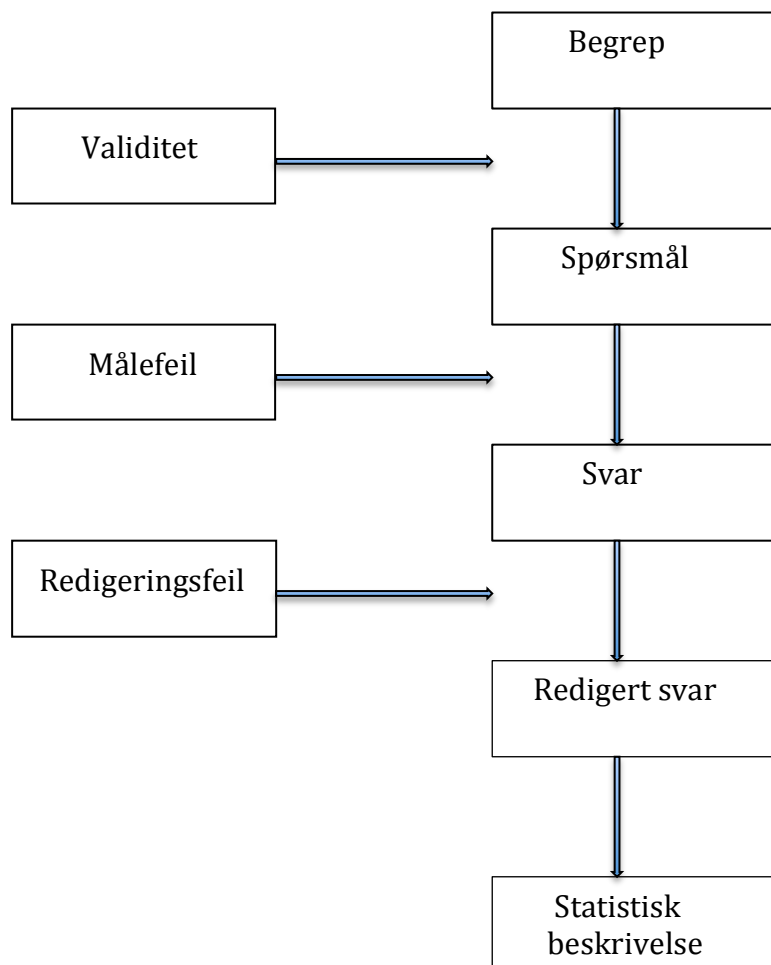
Ut i fra Ringdal (2007:196-201) er spørreundersøkelser basert på to typer slutninger. Den første er slutninger fra *måleprosessen*, som går ut på hvordan respondentenes svar knyttes til verdier og teori. Den andre slutningen er knyttet til *representasjonsprosessen* og hvordan

gjennomsnitt i et utvalg blir til gjennomsnittet i populasjonen. Ved disse slutningene er det flere potensielle feilkilder. Først vil farer angående målingsprosessen bli diskutert. Disse målingsfeilene tar utgangspunkt i Ringdal (2007:197) sin figur om målingsfeil. Ut i fra figuren vil både undersøkelsens validitet, reliabilitet og redigeringsfeil bli diskutert. Etter at potensielle målingsfeil er diskutert og evaluert, vil det kvantitative utvalget presenteres. Ved presentasjonen av utvalget vil også Ringdals (2007:196-201) potensielle feilkilder ved utvalget diskuteres.

4.4 Måleprosessen.

Eventuelle feil ved måleprosessen vil påvirke studienes kvalitet og troverdighet. Figur 1 er hentet fra Ringdal (2007:197) og gir et forenklet bilde av målingsprosessen. Figuren viser også en oversikt over de potensielle feilkildene. Disse mulige feilkildene vil nå diskuteres.

4.4.1.1 Figur 1. Måleprosessen.



Den første potensielle feilkilden er ut i fra figur 1, validitet. Validitet vil si at forskeren måler det begrepet som er ønskelig å måle. Slik validitet er også kjent som *begrepsvaliditet* (Ringdal 2007:87). Problemer med validitet oppstår fordi forskeren arbeider på to plan, teoriplanet og empiriplanet. Forskeren opererer på teoriplanet ved utvikling av problemstilling og tolking/analyse. Empiriplanet står i fokus ved innsamling og behandling av data. For å få en mest mulig valid studie, må det være samsvar mellom bruken av samme begrep på begge plan. Dette kalles for den *definisjonsmessige validiteten* og er ifølge Hellevik (2003:50-54) noe av det viktigste forskeren må ta stilling til ved en vitenskapelig undersøkelse. I denne studien er det flere begreper som studeres innenfor de respektive styringsmodellene. Et eksempel er *de politiske skillelinjene*. De politiske skillelinjene lar seg imidlertid ikke måle direkte.

For at forskeren skal få målt begrepene, i dette tilfellet skillelinjene, må forskeren over på empiriplanet. Her kommer også kjernen for å sikre god *definisjonsmessig validitet*. Hellevik (2003:50-51) anbefaler at forskeren innfører en ny definisjon av begrepet, som kalles for en *operasjonell definisjon*. En slik definisjon klargjør målbare fenomen, som faller inn under begrepet. Innenfor de politiske skillelinjene er det behov for en operasjonell definisjon/forklaring for å kunne måle fenomenet. Fokuset på skillelinjene er hvor tydelige disse kommer frem i de to modellene. For å kunne måle tydeligheten av skillelinjene blir fokuset dermed operasjonalisert til å omhandle det politiske ansvaret, tverrpolitisk samarbeid og velgernes innsyn. En operasjonalisert definisjon på tydelige skillelinjer kan dermed formuleres som: En styringsmodell har tydelige skillelinjer dersom det er et klart politisk ansvar, lite tverrpolitisk samarbeid og velgerne har et godt innsyn i politikken.

Vi har høy definisjonsmessig validitet dersom en operasjonell definisjon svarer godt til det teoretiske begrepet den er ment å skulle måle. I dette tilfellet gjelder dette om den operasjonaliserte forklaringen av de politiske skillelinjene svarer godt til det som faktisk menes med politiske skillelinjer. Det finnes ingen måleverktøy for definisjonsmessig validitet og målingen blir med dette en subjektiv vurdering fra forskeren. I denne studien kommer alle de operasjonaliserte definisjonene av hovedtemaene til uttrykk i studiens innledning.

Om den operasjonaliserte definisjonen er god, inneholder den altså de viktigste aspektene ved begrepet den ønsker å måle. Som vist ovenfor er det flere aspekter ved de ulike begrepene som skal undersøkes, noe som gjør dette til en komplisert affære. *Innholdsvaliditet* går ifølge

Ringdal (2007:87) ut på at den operasjonaliserte definisjonen dekker de viktigste aspektene ved begrepet. Dersom innholdsvaliditeten i de operasjonaliserte definisjonene er gode, vil studien være nærmere en god definisjonsmessig validitet. Kriteriene for måling av innholdsvaliditet er ifølge Ringdal (2007:87) forskerens subjektive vurdering. Selv om det er viktig med en viss ydmykhet ovenfor egen forskning, vurderes allikevel innholdsvaliditeten som relativt god i denne studien. Det er altså forskerens oppfatning de operasjonaliserte definisjonene dekker de viktigste aspektene ved begrepene. Dette betyr at de operasjonaliserte definisjonene sørger for en god definisjonsmessig validitet.

4.4.2 Reliabilitet.

Reliabilitet er en forutsetning for høy validitet (Ringdal 2007:86 og Hellevik 2003:53) Reliabilitet går på om gjentatte målinger, med samme måleinstrument ville gi like resultater. En undersøkelse antas å ha høy reliabilitet dersom like målinger gir like resultater. I figur 1 er målefeil også en potensiell feilkilde i målingsprosessen. Systematiske målefeil går ut over validiteten, noe som er diskutert ovenfor. De tilfeldige målefeilene som det her henvises til går derimot utover reliabiliteten (Hellevik2003:363-364; Ringdal 2007: 86-87 og 328-332).

Ifølge Ringdal (2007:85-90) finnes det flere måter å gjennomføre reliabilitetstester på. En av de mest effektive testene er en såkalt *test-retest* teknikk. En slik teknikk vil si at forskeren gjør gjentatte målinger på samme variabel. Dersom korrelasjonen mellom målingene er høy kan man anta at undersøkelsen er reliabel. I dette tilfellet er ikke en slik test gjennomført. Grunnen til dette går ut på ressurser og svarresponsen. *Test- retest* krever mye tid og materielle ressurser av forskeren. Dette har ikke latt seg gjennomføre i denne studien. Enda mer sentralt er svarprosenten til undersøkelsen. Med en svarrate på 32% er allerede datagrunnlaget ikke større enn det må være. Å forsøke seg på en tilsvarende test på et senere tidspunkt, ville trolig ha ført til et større frafall av respondenter. Et slikt forfall ville svekket datagrunnlaget og ble dermed ikke gjennomført.

Derimot er denne studien sterkt inspirert av lignende studier som er gjennomført på et tidligere tidspunkt. Slike studier er blant annet Hagen, Myrvold et al.(1999), Opedal og Stigen (1999), Saxi (2006 & 2007) og Stigen, Hansen et al.(2008). Spørsmålene og fremgangsmåtene til disse studiene har vært til sterk inspirasjon for denne studien. De fleste spørsmålene fra denne studien er med dette hentet fra tidligere undersøkelser. Funnene i fra

de tidligere undersøkelsene korrelerer i stor grad med hverandre. Dette på tross av at flere av undersøkelsene er gjennomført i delvis ulike kommuner/fylkeskommuner, eller på forskjellige tidspunkt. En mulig risiko dersom like undersøkelser gjennomføres på svært ulike tidspunkt, er en reel endring i meninger (Ringdal 2007:87). Dette ser ikke ut til å være tilfellet for undersøkelsene her. De tidligere funnene, på tilsvarende spørsmål, er med dette relativt like over tid. Ved å inkludere funnene fra denne undersøkelsen ser man at også disse i stor grad samsvarer med de tidligere studiene. Selv om dette på ingen måte kan betraktes som en test-retest vil det allikevel kunne ses som en indikator på reliabilitet. Like spørsmål og metodiske fremgangsmåter har med dette produsert samsvarende funn, ved forskjellige tidspunkt. Funnene vil bli nærmere presentert i diskusjonskapittelet. Samtidig er det også noen funn som ikke korrelerer med tidligere undersøkelser. Reliabiliteten til disse funnene vil dermed ikke støttes opp av tidligere forskning.

For å styrke reliabiliteten ble det også gjennomført en pilotstudie av undersøkelsen. Gruppen som deltok var av ulik bakgrunn, men en stor del av respondentene var tidligere lokalpolitikere fra både formannskap og bystyre. De endringsforslagene som kom frem ble i stor grad etterfulgt, men hovedsakelig var tilbakemeldingene positive. Gjennomføringen av en pilotundersøkelse kan være med på å minske graden av målefeil som misforståelser av spørsmål og svaralternativene. På denne måten er en pilotundersøkelse med på å styrke reliabiliteten.

4.4.3 Redigeringer.

Til slutt i figur 1 trekkes redigeringsfeil inn som en potensiell feilkilde. Ifølge Ringdal (2007:196) er slike feil ofte mindre alvorlig, men bør allikevel nevnes. Slike feil kan oppstå når forskeren for eksempel eliminerer respondenter eller gjør generelle endringer på datasettet. I denne undersøkelsen er det gjennomført visse redigeringer etter at svarene er samlet inn. For det første har respondenter som har gitt doble svar, eller ikke fullført undersøkelsen blitt eliminert. For tilfellet med doble svar var dette kun gjeldene for en respondent. I dette tilfellet ble det første av svarene eliminert. Respondenten hadde i store trekk relativt like svar på begge gjennomføringene, noe som ikke indikerer på et meningsskifte eller nytolkning av spørsmålene. Allikevel ble det andre svaret beholdt da dette representerer respondentens nyeste oppfatninger. Innsamlingsprogrammet *Select Survey* gjør det også mulig å lokalisere respondenter som ikke har fullført undersøkelsen.

4.5 Representasjonsprosessen .

Ovenfor er potensielle målefeil ved studien diskutert ut i fra figur 1. Figuren er inspirert av Ringdal (2007:197). Ringdal påpeker imidlertid også potensielle feilkilder angående studiers representasjon. Nedenfor følger det en presentasjon av studiens ikke- sannsynlighetsutvelging og utvalg, samtidig som de aktuelle feilkildene fra Ringdal (2007:197) diskuteres. Avslutningsvis vil også generelle utfordringer for oppgaven bli diskutert.

4.5.1 Skjønnsmessig utvalg.

Selve bruttoutvalget i denne undersøkelsen besto av totalt 303 bystyremedlemmer fordelt på fem av landets største kommuner. Dette utvalget er valgt ut ifra hva Hellevik (2003:120-121) kaller for *ikke-sannsynlighetsutvelging*. Respondentene er valgt etter en såkalt *skjønnsmessig utvelging* som vil si at forskeren selv bestemmer utvalgskriteriene. Forskeren kan med dette velge enheter som er typiske for det som studeres og ta hensyn til datainnsamlingen (Hellevik 2003:120-121). I denne studien utgjør enhetene bystyremedlemmene i de valgte kommunene. Det er ønskelig å ha enheter som jobber direkte under sin respektive styringsmodell, noe bystyremedlemmene gjør. Eventuelle varamedlemmer deltok ikke i undersøkelsen, med unntak av de som representerte faste medlemmer i permisjon eller på stortinget. Utvalget er med dette ikke jevnfordelt mellom de politiske partiene. En slik jevnfordeling lar seg ikke gjøre da representasjonen til partiene er svært variert både innad og mellom kommunene.

Ved et slikt utvalg følger det visse risikoer. En ofte brukt kritikk mot skjønnsmessig utvelging er at forskeren kan velge utvalg som enten passer til forskerens hypoteser(positiv skjevhet), eller som ikke passer(negativ skjevhet). En slik selektiv utvelging vil både kunne skade troverdigheten og funnene til studien. Det er også mulig å få skjevhet ved frafall av respondenter. Frafall kan gi skjeve utvalg som vil si at nettoutvalgets demografi avviker fra populasjonens (Hellevik 2003:122). For det andre vil det kunne være en overvekt av representanter fra de store partiene. Ut i fra den tidligere forskningen til blant annet Saxi (2006 og 2007) viser det seg at representantene fra de store partiene i større grad er positive til en parlamentarisk modell. Dette kan ha utslag på funnene fra denne undersøkelsen. Potensielle skjevheter og frafall i denne studien diskuteres nærmere under punkt 4.5.3. og 4.5.4.

4.5.2 Utvalg og populasjon.

Det er vanlig å skille mellom utvalg og populasjon. Utvalget er respondentene til undersøkelsen, mens populasjonen er gruppen av mennesker som utvalget er trukket/valgt fra. I denne studien er ikke et slikt skille like naturlig. Bakgrunnen for dette er at utvalget som ble spurt om å delta i undersøkelsen, også er populasjonen. Studien går på bystyremedlemmenes oppfatninger og holdninger til styringsmodellen de befinner seg i. Studien søker altså detaljkunnskap fra de enkelte kommunene og styringsmodellene. Alle bystyremedlemmene ble spurt om å delta i undersøkelsen og det er dermed ikke noe skille mellom utvalg og populasjon.

4.5.3 Brutto- og Nettutvalg.

Totalt sett er det som nevnt 303 bystyremedlemmer som fikk det elektroniske spørreskjema. Dette utgjør undersøkelsens bruttoutvalg. Som tidligere nevnt var det på langt nær alle av disse som gjennomførte undersøkelsen. Etter å ha eliminert ufullførte undersøkelser, samt dobbeltsvar har undersøkelsen et nettoutvalg på 97 respondenter.

Ved at bruttoutvalget var på 303 respondenter, mens nettoutvalget ente opp på 97, gir dette en svarprosent på 32%. Selv om dette på langt nær er så mange som ønskelig, er det allikevel tilstrekkelig til å gjennomføre de statistiske analysene som er hensiktsmessig. Et lite nettoutvalg vil imidlertid medfører visse svakheter. På grunn av den manglende responsen på undersøkelsene, blir datainnsamlingen supplert med intervjuer av bystyrepolitikere. Som tidligere argumentert er slik flervalgs metode med på å utfylle hverandres svakheter. Forskeren kan altså få en viss kontroll over svakhetene til de ulike metodene, samtidig som de ulike metodenes styrker kommer frem (Saxi 2007:25).

Videre indikerer forskjellene på brutto- og nettoutvalget et stort frafall. Hellevik (2003:372-373) og Ringdal (2007:197-199) argumenterer for at frafallene sjeldent er tilfeldige. I et flertall av slike undersøkelser er det visse grupperinger som ønsker å få fremmet sine meninger og oppfatninger. I dette tilfellet er det tenkelig at skeptikerne til sin representative styringsmodell vil ha lettere for å delta i undersøkelsen. Risikoen ved dette er et eventuelt frafall fra politikere som er positive til egen styringsmodell. Et så stort frafall som i denne undersøkelsen er også problematisk for tyngden til detaljkunnskapen som denne studien søker. Ved at ca. en tredjedel av bruttoutvalget deltar vil undersøkelsens funn kun fungere

som indikatorer på politikernes oppfatninger og holdninger. Deltagelsen er ikke stor nok til å kunne trekke noen mer faste slutninger.

4.5.4 Deltagerne.

Når det gjelder nettoutvalget er det visse forskjeller på hvem som har deltatt i undersøkelsen. Det er forventet en viss kjønnsforskjell da det er flere menn enn kvinner i bystyrene. Innenfor formannskapsmodellen er denne forskjellen synlig, da bare 9 kvinner har deltatt i undersøkelsen. Sammen med de 35 mannlige respondentene er totalt respondenter oppe i 46 stykker (et blankt svar angående kommunetilknytning). Innenfor de tre parlamentariske kommunene er forskjellen derimot mer som forventet. 27 menn og 23 kvinner har deltatt i undersøkelsen. Der det er en noe underrepresentasjon av kvinner i formannskapskommunene er det mer jevnfordelt blant de parlamentariske respondentene. Ut i fra dette ser vi også at det er en tilnærmet lik fordeling av respondenter mellom de to modellene. Fra formannskapsmodellen er det totalt 46 deltagere, mens det er 51 deltagere fra den parlamentariske modellen. Dette gir formannskapskommunene en deltagelsesprosent på 34%, mens de parlamentariske kommunene har en svarrate på 30%. Dette vurderes som relativt likt.

Når det gjelder kommunenes individuelle deltagelse er denne noe varierende. Innenfor formannskapskommunene er deltagelsen relativt likt med 25 deltagere i Stavanger og 20 i Trondheim. Blant de parlamentariske kommunene er det Bergen som kommer best ut med 25 respondenter. Videre følger Oslo med 13 og Tromsø med 12 respondenter. Her er det relativt store forskjeller mellom kommunene. Separat har kommunene en såpass lav deltagelse at individuelle analyser mellom kommunene vil være lite fruktbare. Derimot er deltagelsene i de to modellene tilstrekkelig til å kunne se på forskjellene dem imellom.

I bruttoutvalget er fordelingen mellom posisjonspolitikere og opposisjonspolitikere relativt lik. Totalt sett består bruttoutvalget av 51% posisjonsdeltakere og 49% opposisjonspolitikere. I nettoutvalget er deltagelsen blant politikerne i posisjon og opposisjon noe annerledes. Blant formannskapskommunene er det 21 politikere i posisjon og 25 i opposisjon som deltar i undersøkelsen. I de tre parlamentariske kommunene er det 21 posisjonspolitikere og 30 opposisjonspolitikere som deltar. At det er flere opposisjonspolitikere som deltar er ikke overaskende. Dette grunnes i den tidligere presenterte forskningen fra Anderson og Guillory (1997:66-69) og Lijphart (2008:95-96) som viser at opposisjonspolitikere er mindre

fornøyde enn de i posisjon. Det er nærliggende å tro at de misfornøyde politikerne vil ha et større behov for å uttrykke seg om modellen. Deltakerforskjellen mellom opposisjon og posisjon bør dermed absolutt tas til etterretning, da det er en viss deltakerforskjell i de parlamentariske problemene.

Som diskutert ovenfor kan skjønsmessige utvalg føre til positiv eller negativ skjevhet i utvalget. En mulig årsak til dette er forskerens valg av respondenter. I denne undersøkelsen er alle politikerne i bystyret spurt om å delta, uavhengig av deres meninger eller politisk representasjon, og er ene og alene valgt med bakgrunn av sin posisjon i bystyret. Selv om dette eliminerer forskerens rolle i skjevheten, er fortsatt skjevhet i utvalget en risiko ved studien. Denne skjevheten er derimot en faktor av den demokratiske prosessen og nettoutvalget. Dermed er eventuelle skjevheter utenfor forskerens rekkevidde.

4.5.5 Flere utfordringer.

Parlamentarismen har vært styringsmodell i Oslo i en årrekke. Det samme kan sies om Bergen som innførte modellen i år 2000. Tromsø har derimot på sin siden ganske nylig innført parlamentarismen. Ifølge Saxi (2007:26) kan slike styringsreformer ofte lede til et midlertidig kaos innenfor organisasjonen, noe også Røymo (2012) er en indikator på. Dersom styringsmodellens struktur, regler og normer befinner seg i et midlertidig kaos, vil dette kunne ha en negativ innvirkning på politikernes evalueringer i Tromsø. På en annen side kan også være at entusiasmen etter reformen fører til for positive svar. En nylig reform kan føre til en glorifisering av den nye modellen og hva den vil bringe. I det store og hele kan undersøkelsestidspunktet i Tromsø påvirke politikernes holdninger mot modellen, både positivt og negativt. Dette vil ikke være en risiko i de andre kommunene, uavhengig av styringsmodell.

4.6 Kvalitativ forskning.

Som en del av studiens metodiske triangulering ble det også gjennomført 3 intervjuer med politikere i Trondheim. Som tidligere argumentert er dette med på å styrke det metodiske grunnlaget, da spørreundersøkelsene og intervjuene er med på å få frem hverandres styrker. Der spørreskjemaene ga undersøkelsen en bredde med mange respondenter og svar, gir intervjuene en mulighet til å gå mer i dybden av forskningstemaet. I de neste avsnittene vil intervjuprosessen bli gjennomgått fra utformingen av intervjuene til transkriberingen. Videre

vil også intervjuenes svakheter bli trukket frem, samt vurderingen av de etiske aspektene som følger med slik forskning.

Dybdeintervjuene som ble gjennomført er såkalte semi-strukturerte intervjuer. Det vil si en relativt fri samtale angående temaer som forskeren selv har valgt. Forskeren kan også komme med oppfølgingsspørsmål utenfor intervjuguiden. Dybdeintervjuer benyttes der forskeren er interessert i respondentens meninger, holdninger og erfaringer angående forskningstemaet. Man er med dette ute etter livsverden til informanten (Tjora 2011:90-91). I motsetning til spørreskjemaene som representerer den kvantitative forskningen, besto intervjuene av åpne spørsmål. Dermed får informanten muligheten til å reflektere, samt gå i dybden på forskningstemaet. Det blir også mulig for informanten å eksemplifisere sine poenger og komme med illustrerende digresjoner. Tjora (2011:90-91) anbefaler intervjuer dersom forskeren strever med å få nok informanter til spørreundersøkelser. Videre anbefaler han også dybdeintervjuer for temaer som organisatoriske temaer, noe som i særlig grad gjelder denne undersøkelsen.

4.6.1 Gjennomføringen.

I forkant av intervjuene ble respondentene informert om intervjuets tidsramme og tematisering. Denne informasjonen ble sendt ut per mail, før intervjuet fant sted. Dette var hensiktsmessig for å forberede informantene på omfanget av intervjuet, samt at en slik mail kan virke ”avskrekkende” for informantene (Bjørnsrud 2005:25). Etter anbefaling fra Tjora (2011:104) kunne informantene få velge sted for gjennomføringen av intervjuene. Dette er med på å skaffe trygge omgivelser for informanten, samt en avslappet stemning. Alle intervjuene fant sted på informantens arbeidsplass.

Før selve intervjuet begynte ble temaene for intervjuet nok en gang gjennomgått.

Informantene ble også spurt om anonymisering og båndopptaker. Ingen av informantene hadde et ønske om å anonymiseres. Venstres gruppeleder og ordfører kandidat Jon Gunnes argumenterte med at ”som politikere må vi jo stå for det vi mener”. Informantene besto av bystyrepolitikere og deres synspunkt angående de politiske styringsmodellene er allment kjent. Det ble dermed vektlagt å skaffe informanter som enten var positive eller negative til den parlamentariske modellen. På denne måten vil begge siders argumenter komme frem.

Under intervjuene som tok mellom tre kvarter og en time ble det også benyttet båndopptaker. Informantene ble informert om opptakenes oppbevaring, bruk og sletting. Etter samtykke fra respondentene ble båndopptakeren benyttet og lydopptakene slettet etter transkribering. Båndopptakeren gir forskeren en stor fordel ved videre formidling av respondentenes uttalelser, da disse kan siteres direkte. Dette reduserer risikoen eventuelle feilsiteringer. Videre gir båndopptakeren det mulig for forskeren å fokusere på respondenten. Kroppsspråk og ansiktsuttrykk kan være vel så sentrale som det verbale (Tjora 2011:121).

Selve intervjuet var delt opp i forskjellige deler. Disse hadde en forholdsvis lik inndeling som spørreskjemaene. Dette førte til at de samme temaene ble dekket, men med mulighet for å utdype og beskrive. Underveis i intervjuene annonserte forskeren temaskiftene, slik at dette ble gjort klart for informanten. Respondentene ble oppfattet som pratsomme og utdypet de forskjellige spørsmålene på en illustrerende måte. Dette gjorde at noen av spørsmålene ikke ble gjennomgått, etter som respondentene allerede hadde besvart spørsmålene.

4.6.2 Intervjuguide.

En intervjuguide er et skjema med nedskrevne spørsmål, som brukes for å strukturere intervjuene (Tjora 2011:113-114). Intervjuguiden følger i dette tilfellet anbefalingen fra Tjora (2011:113-114) med fullstendig nedskrevne spørsmål. Videre følger intervjuguiden flere av anbefalingene til Tjora (2011:96-97) om en tredeling av intervjuet. Den første delen består av *oppvarmingsspørsmål*. Disse spørsmålene er enkle og konkrete og omhandler ofte demografiske spørsmål. Oppvarmingsspørsmålene er med på å gi informanten trygghet, samt en myk start på intervjuet. Etter dette følger *Refleksjonsspørsmålene* som danner kjernen i intervjuet. Her kommer spørsmålene som går mer direkte inn på de to politiske styringsmodellene og lokaldemokratiet generelt. Her kan informantene utrede om sine erfaringer og holdninger mot temaene som diskuteres. Til slutt kommer *avrundingsspørsmålene*. Avrundingen normaliserer situasjonen med enkle og mer generelle spørsmål, samt informasjon om hvordan forskningsprosjektet går videre.

Spørsmålene som benyttes er alle åpne med den hensikten at informanten skal utdype grundig og ikke føle seg begrenset av svarkategorier. De spørsmålene som benyttes i intervjuene bygger i stor del på spørreundersøkelsen, men åpner som nevnt opp for at respondentene skal gå dypere inn på forskningstemaet. Etter gjennomføringen av intervjuene ble disse

transkribert. Dette forenkler analyseprosessen, da uttalelser og sitater er enklere å trekke frem. Det gir også forskeren en god oversikt om hva som er sagt. Under transkriberingen ble det også benyttet fargekoder på de forskjellige temaene. På denne måten vil forskeren kunne se over transkriberingen og enklere lokalisere sitater om det aktuelle temaet. Uttalelsene og sitatene fra intervjuene vil brukes i analysedelen for å utdype funnene fra spørreundersøkelsene.

4.6.3 Reliabilitet og validitet.

Reliabiliteten går på studiens pålitelighet. Ved gjennomføringen av den kvalitative forskningen er det flere faktorer som kan påvirke dets pålitelighet. I avsnittene som følger vil den kvalitative forskningens reliabilitet og validitet diskuteres. Summert sett vurderes både reliabiliteten og validiteten til den kvalitative delen av studien til å være god. Det er gjort grep underveis i forskningen med bakgrunn i å sikre nettopp dette. Samtidig ville intervjuer med politikere i en parlamentarisk kommune vært med på å gi studien økt innsikt. Dette lot seg ikke gjøre av ressursårsaker. Det hadde også vært ønskelig med flere respondenter både kvantitativt og kvalitativt, for å gi funnene økt tyngde. Å skaffe respondenter har vært en langvarig prosess. Både for den kvalitative og kvantitative delen til oppgaven har purringer og forespørsler til respondenter vært en stor del av arbeidet.

4.6.4 Reliabilitet.

Ved de gjennomførte intervjuene er det respondentenes tanker og erfaringer vedrørende sin politiske styringsmodell, forskningen håper å avdekke. Det er derimot ingen garanti for at respondentene fremstiller forholdene rundt modellen slik de egentlig er. Den tidligere forskningen til både Hagen, Myrvold et al. (1999) og Saxi (2007) avslører at flere av politikernes holdninger blant annet er sterkt politisert. Dette kan selvsagt være påvirket av politikernes egen ideologi, men det er også muligheter for at partiet og partipolitikken er med på å forme respondentenes svar. Respondentene kan også svare ut i fra egeninteresse. Svarene kan dermed ha en strategisk tankegang ut i fra flere bakenforliggende årsaker (Kvale: 158-165; Tjora 2011:175-178). Til å kontrollere for dette har forskeren stilt flere spørsmål innenfor samme tema og sammenlignet informantens egne svar. Å stille flere spørsmål angående samme tema er med på å forsikre om kontinuitet og samsvar mellom de ulike svarene. Dersom det er tydelig samsvar er det mer sannsynlig at respondenten snakker ut i fra

egne holdninger og erfaringer. Selv med disse indikatorene er det allikevel ingen garanti for at politikerne fremstiller sin respektive styringsmodell slik de egentlig oppfatter den.

Kvale (1997:164) påpeker også at ledende spørsmål kan påvirke respondentenes svar. For å forhindre denne risikoen er det stilt flere spørsmål rundt samme tema. På denne måten vil like svar rundt det samme temaet kunne minske risikoen for at ledende spørsmål påvirker respondenten. Det ble også gjennomført to pilotintervjuer med tidligere bystyremedlemmer. Tilbakemeldingen var positiv, men også med noen konstruktive tilbakemeldinger. Disse tilbakemeldingene ble tatt høyde for. Etter anbefalinger fra Kvale (1997:96-98) ble spørsmålsformuleringer gjennomgått grundig, etter som selv små endringer kan endre responsen fra informantene.

Til slutt trekker Tjora (2011:176-178) frem to aspekter som også er med på å øke undersøkelsens reliabilitet. Det første av disse er bruk av båndopptaker. Ved bruk av båndopptaker kan forskeren bruke direkte sitater fra respondentene. Dette gjør at informantenes stemme kommer helt frem til leseren, som dermed får et direkte innblikk i respondentens utsagn. For det andre bør forskeren redegjøre for sitt forhold til respondentene. I denne studien er det på ingen måte nære relasjoner mellom forskeren og forskningsobjektene, da det ikke var noe kjennskap mellom forsker og respondenter før studien. Forholdet beskrives dermed som et normalt forhold mellom borger og politiker. Det er med dette ingen indikatorer på at dette skal ha påvirket studien på noe som helst måte.

4.6.5 Validitet.

Ved kvalitative studier er det normalt å skille mellom *intern* og *ekstern validitet*. Denne studien benytter seg av Mohr (1995:56-61) forklaringer på disse begrepene. Den interne validiteten går på om den valgte forskningsmetoden passer til sitt forbruk. Altså om metoden som er benyttet egner seg til å måle respondentene i den konteksten de befinner seg i. Den eksterne validiteten viser til studiens generaliserbarhet.

Som tidligere gjennomgått skal intervjuene gi studiene et dypere innblikk i styringsmodellene fra politikernes sider. Fordelen med intervjuene er at samtalen kan komme inn på temaer eller momenter som forskeren ikke har tenkt ut på forhånd, men som respondenten føler er relevant og kan dermed bli viktig for undersøkelsen. Du kan også få dypere innsikt i allerede kjente temaer (Tjora 2011:91). Dette lar seg ikke gjøre på samme måte ved spørreundersøkelser, da

slike faktorer er vanskelig å tallfeste. Tjora (2011:91) forteller videre at intervjuer også kan være passende der man strever med tilstrekkelig antall respondenter til en spørreundersøkelse. Som tidligere vist støtter både Yin (1994:2) og Ringdal (2007:149-150) bruk av komparative casestudier ved sammenligning av grupper og organisasjoner, samt organisatoriske prosesser. Tjoras (2011:90-91) støtte til dybdeintervjuer ved organisatoriske temaer er også tidligere trukket frem. Med bakgrunn i støtten fra disse kildene, samt forskerens ønske om å få et dypere innblikk i politikernes erfaringer og holdninger, kan intervjuene være et godt verktøy. Forskningsmetoden virker med dette egnet til å måle respondentene i den konteksten de befinner seg i.

Mohr (1995:56-61) vektlegger også tidspunktet for gjennomføringen som essensielt for den interne validiteten. Dette ble også diskutert innenfor det kvantitative forskningsopplegget, men situasjonen er noe annerledes for intervjuene. Etter som intervjuene kun ble gjennomført med politikere fra Trondheim bystyre vil gjennomføringstidspunktet være relativt problemfritt. Formannskapsmodellen har vært den ledende modellen i Trondheim i en årrekke. Dermed er politikernes kjennskap og erfaring med egen styringsmodell ansett som mer enn tilstrekkelig. Ideelt sett ville det også blitt gjennomført intervjuer i en parlamentarisk kommune, noe som også var den opprinnelige tanken. Både Yin (1994:46-47) og Hellevik (2003:372-373) trekker frem ressursaspektet ved lignende studier, da slike studier krever ressurser av forskeren. Mangelen på ressurser var også den primære årsaken til at slike intervjuer ikke ble gjennomført.

For å kunne kompensere noe for dette ble intervjuobjektene i Trondheim valgt med omhu. Etter som Trondheim akkurat har gjennomført nok en utredning av parlamentarismen (Kristiansen 2014) er kjennskapen til den parlamentariske modellen forventet å være relativt god. Politikerne som ble spurt om å delta representerer både de som er positive til og negative til, den parlamentariske modellen. Informantene er også av de mer fremtredende politikerne i den politiske debatten vedrørende styringsmodell. Dette gjelder i særlig grad Yngve Brox og Jon Gunnes, som representerer henholdsvis for- og imot sidene i Trondheim. Den siste informanten er Rune Olsø. Han har vært med på å utrede parlamentarismen for Trondheim ved flere anledninger og sitter i bystyret for AP. Informantenes kunnskap om styringsmodellene ble oppfattet som god. Ved intervjuene påpeker informantene flere positive og negative aspekter ved styringsmodellene som ikke ville kommet frem ved spørreskjemaene.

Når det gjelder den eksterne validiteten og generaliseringen er ikke dette like relevant for denne studien. Dette skyldes at generalisering ikke har vært et mål i seg selv. Undersøkelsen søker etter detaljkunnskap innenfor de to politiske styringsmodellene og de fem kommunene. Funnene som avdekkes er med dette kun aktuelle innenfor de nevnte modellene og kommunene. På grunn av en noe mangelfull deltagelse vil det heller ikke være mulig å generalisere funn innenfor de to styringsmodellene og kommunene. Til dette er det for få respondenter (både kvantitativt og kvalitativt) og da særlig innenfor noen av kommunene. Allikevel kan funnene fra denne studien fungere som mening- og holdningsindikatorer for politikernes tanker angående styringsmodellene. Selv uten muligheten for generalisering kan slike indikatorer være nyttig for å få et inntrykk av politikernes erfaringer og oppfatninger av styringsmodellene. Intervjuobjektene er blant de mest fremtredende politikerne i debatten om politisk styringsmodell i Trondheim. Deres kommentarer kan gi et innblikk i styringsmodellene og deres styrker og svakheter.

Ut i fra argumentasjonen ovenfor vurderes både reliabiliteten og validiteten til å være nokså god. Som vist ovenfor er det gjort grep i forskningen med tanke på å styrke validiteten og reliabiliteten. Samtidig er det også visse aspekter som kunne vært bedre. Det ville som nevnt vært interessant å gjennomføre intervjuer i en parlamentarisk kommune, da dette ville gitt enda dypere innsikt. Ut i fra ressursårsaker ble dette derimot ikke gjennomført. Når det gjelder den eksterne validiteten har det aldri vært tanken at studien skal kunne generaliseres. Studien har et fokus på detaljkunnskap om de fem utvalgte kommunene og de to politiske styringsmodellene. Selv om det ikke er nok respondenter til å kunne trekke bombastiske konklusjoner verken fra det kvantitative eller kvalitative, vil allikevel studien kunne gi en pekepinn på politikernes erfaringer og holdninger innenfor de to modellene.

4.6.6 Ethiske aspekter.

Ved kvantitativ og kvalitativ forskning følger det også en del etiske aspekter som er viktig å ta høyde for (Kvale 1997:66-71; Ringdal 2007:424-430). For det første er det essensielt å respektere respondentenes anonymitet. Informantene i spørreundersøkelsen har samtykket til deltakelse på det grunnlag av at deres identitet holdes hemmelig. Dermed er det sentralt at dette opprettholdes. I et utvalg som er såpass lite som i denne undersøkelsen setter dette visse begrensninger på gjennomføringen av analysen. Eksempelvis vil det være vanskelig å trekke

frem data fra enkeltindivider. Ved et lite nettoutvalg vil enkeltindivider kunne gjenkjennes, særlig dersom individet har ekstreme verdier på flere av spørsmålene. Med dette tatt i betraktning vil dermed ikke enkeltindivider trekkes frem i oppgaven. Dette ble respondentene også informert om på forhånd av deltagelsen. Primært vil data som trekkes frem i denne studien omhandle respondentene fra de to ulike styringsmodellene. Når det gjelder intervjuene har alle respondentene valgt å ikke være anonyme. Dermed er anonymiseringen ikke et problem her.

Videre er det også viktig å informere og melde ifra om studien. For det første må respondentene informeres om prosjektets formål og metode (Kvale 1997:66-70; Ringdal 2007:428). Dette ble gjort via e-mail til alle respondentene i bruttoutvalget. Deltagelsen er basert på et såkalt *frivillig samtykke*. Det vil si at respondentene står fritt til å velge å delta, uten noen negative konsekvenser ved et eventuelt nei. I informasjonsskrivet som bruttoutvalget fikk, ble det informert om at et eventuelt svar på undersøkelsen, ble sett på som et samtykke til å delta. Ved intervjuene ble det valgt en lignende tilnærming. Respondentene ble informert om intervjuene og undersøkelsen som helhet. Dermed var det opp til respondentene selv å takke ja til deltagelse. For det andre har forskeren meldeplikt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). I denne studien har forskningsdesignet og metode blitt godkjent av NSD. Hovedsakelig krever denne undersøkelsen lite sensitiv informasjon. Allikevel er forskeren pliktig til å melde ifra til NSD (Ringdal 2007:429-430).

5 Diskusjon.

I denne delen av studien vil de to politiske styringsmodellene ses i lys av undersøkelsene som er gjennomført. Dette gjøres primært ved å fokusere på den kvantitative dataen, for så å utdype med den kvalitative. Ifølge Ringdal (2007:96-97) er det opp til forskeren om den ene forskningsmetoden skal være underordnet den andre, eller om de skal være likestilte. Hovedsakelig vil den kvantitative forskningen bli trukket frem og supplert med den kvalitative. Dette kommer av at den kvantitative forskningen i større grad fungerer som en sterkere indikator på politikernes holdninger og erfaringer. Dette skyldes primært mengden informanter. En annen årsak er den tidligere påminnelsen fra Brennan (1992:12-17) om å ikke behandle det kvantitative og kvalitative som ett datasett.

I avsnittene som følger vil de ulike problemstillingene og tematiseringene bli diskutert. Disse vil diskuteres ut i fra empirien og teorien til studien. En lignende fremgangsmåte er gjennomført i blant annet Hagen, Myrvold et al. (1999). Denne studiens hovedtrekk samsvarer i stor grad med lignende undersøkelsers funn. Samtidig er det også visse indikatorer som både går imot tidligere forskning og styringsmodellenes teoretiske forutsetninger. For å summere hovedlinjene er det en noe større oppfatning fra de parlamentariske respondentene at deres respektive styringsmodell fremmer en effektiv politikk, samt får tydelig frem de politiske skillelinjene. Formannskapsrespondentene er på sin side de som er mest fornøyd med det politisk-administrative samarbeidet. Samtidig ønsker formannskapspolitikere seg mer innflytelse over administrasjonen. Videre føler opposisjonen at deres egne meninger ikke tas til etterretning, uavhengig av modell. I diskusjonen som følger nedenfor kommer det også frem at begge modellens utøvende organ vurderes som den klart mest innflytelsesrike instansen.

5.1 Innflytelsen til organene.

For å måle de ulike instansenes innflytelse ble respondentene spurt om organenes innflytelse på beslutninger i kommunen. I de neste avsnittene vil de folkevalgtes vurdering av utøvende organ, bystyret, komiteene/utvalgene og administrasjonen diskuteres. Av disse instansene er det utøvende organ som i begge modeller vurderes til å ha mest innflytelse. Bystyret, som i utgangspunktet er det øverste organet i begge modeller er på langt nær ansett som like innflytelsesrikt. Til slutt vil også komiteene og administrasjonens innflytelse bli diskutert.

5.1.1.1 Tabell 3.

Makt og innflytelse				
Hvor stor innflytelse føler du de forskjellige organene har på beslutninger i kommunen?				
Parlamentarismen				
	Bystyret	Komite/Utvalg	Administrasjonen	Utøvende organ
	Prosent (Frekvens)	Prosent (Frekvens)	Prosent (Frekvens)	Prosent (Frekvens)
Ingen eller svært liten	3.9 (2)	11.8 (6)	5.9 (3)	5.9 (3)
Liten	31.4 (16)	23.5 (12)	23.5 (12)	0.0 (0)
Middels	27.5 (14)	39.2 (20)	33.3 (17)	2.0 (1)
Stor	29.4 (15)	19.6 (10)	29.4 (15)	29.4 (15)
Svært stor	7.8 (4)	5.9 (3)	5.9 (3)	60.8 (31)
Totalt	100.0 (51)	100.0 (51)	98.0 (50)	98.0 (50)
System missing			2.0 (1)	2.0 (1)
Totalt	100.0 (51)	100.0 (51)	100.0 (51)	100.0 (51)

Makt og innflytelse				
Hvor stor innflytelse føler du de forskjellige organene har på beslutninger i kommunen?				
Formannskapsmodellen				
	Bystyret	Komite/Utvalg	Administrasjonen	Utøvende organ
	Prosent (Frekvens)	Prosent (Frekvens)	Prosent (Frekvens)	Prosent (Frekvens)
Ingen eller svært liten	2.2 (1)	2.2 (1)	0.0 (0)	2.2 (1)
Liten	10.9 (5)	2.2 (1)	6.5 (3)	0.0 (0)
Middels	23.9 (11)	41.3 (19)	23.9 (11)	4.3 (2)
Stor	45.7 (21)	43.5 (20)	52.2 (24)	43.5 (20)
Svært stor	17.4 (8)	6.5 (3)	10.9 (5)	45.7 (21)
Totalt	100.0 (46)	95.7 (44)	93.5 (43)	95.7 (44)
System missing	0.0 (0)	4.3 (2)	6.5 (3)	4.3 (2)
Totalt	100.0 (46)	100.0 (46)	100.0 (46)	100.0 (46)

I tabell 3 trekkes først de to styringsmodellenes utøvende organ frem. I begge styringsmodellene kommer det tydelig frem at utøvende organ besitter stor innflytelse over beslutningsprosessen. Faktisk svarer opp i mot ni av ti respondenter i begge modeller, på at utøvende organs makt er enten er ”stor” eller ”svært stor”. Dette kan dermed fungere som en god indikator på det utøvende organs innflytelse i lokaldemokratiet, uavhengig av modell.

Ut i fra tabell 3 på en generell basis er funnene fra formannskapsmodellen noe annerledes enn forventet. Bystyret er modellens øverste organ og det er også her de største avgjørelsene fattes. Dermed er det også nærliggende å forvente at bystyret skulle komme ut som den mest innflytelsesrike instansen. Slik er det imidlertid ikke ut i fra tabell 3. Som tidligere presentert viser det seg at formannskapet vedtar flere saker enn bystyret. Sakene er ofte av mindre omfang, men forekommer altså hyppigere. Ifølge informant Rune Olsø er det nettopp formannskapet som sitter med innflytelsen over beslutningene i kommunen: ”I en formannskapsmodell så bestemmer jo formannskapet absolutt alt. Både for posisjon og opposisjon så bestemmer formannskapet absolutt alt”. Kommentaren fra Olsø får også støtte fra de andre respondentene og Høyre representant Ynge Brox sier blant annet at: ”Jeg opplever at formannskapet har veldig stor makt, om man velger å bruke den. Og det gjør formannskapet til tider i Trondheim”. Som tidligere nevnt velger ofte bystyrene å delegerer bort noe beslutningsmyndighet til formannskapet. Formannskapet møtes hyppigere og vedtar også flere saker. I tillegg til sin utvidede beslutningsmakt skal formannskapet også behandle styringsdokumenter som økonomiplan, skattevedtak og årsbudsjett. Dette gir samlet sett formannskapet en stor innflytelse over beslutningsprosessen, og kan være en medvirkende årsak til politikernes vurdering.

I en parlamentarisk modell er funnene forventet ut i fra de teoretiske forutsetningene. Utøvende organ har i en parlamentarisk modell fått utvidet makt ved både innstillingsrett ovenfor bystyret, samt ledelsen over administrasjonen. Denne økte makten gir byrådet økt innflytelse over politikken fra innstilling til implementering. Ved innstilling trekker Brox frem at byrådet kan forme innstillingene og trekke ut det de ikke liker av faglige råd: ”Byrådet vil kunne sitte å se gjennom saken og ta ut det man ikke liker av faglige råd”. Dette kan føre til mer politisk fargede innstillinger. Ved implementeringen kan kontrollen over administrasjonen føre til at posisjonens politikk og tankesett former arbeidet til forvaltningen. Summert sett gir dette utøvende organ en stor maktøkning og det er dermed forventet at respondentene reflekterer dette. I tillegg har både Bergen, Tromsø og Oslo gitt byrådet utvidet beslutningsmyndighet, noe som også er med på å øke instansens innflytelse i beslutningsprosessen.

5.1.2 Bystyret.

Videre i tabell 3 går fokuset over på bystyrets innflytelse. Som nevnt er dette organet begge styringsmodellenes øverste politiske instans. Fra formannskapsrespondentene viser tabell 3

at bystyret fortsatt blir betraktet som et innflytelsesrikt organ. Ca. 63% av respondentene anser bystyrets innflytelse på beslutninger som enten ”stor” eller ”svært stor”. Som nevnt fattes primært sett de største avgjørelsene fortsatt i kommunenes bystyre. Saker angående organisering, kommunens virksomhet og økonomiforvaltning foregår hovedsakelig i by/kommunestyret. All makt som ikke er gitt til andre instanser ved lov eller av bystyret selv, ligger fortsatt hos bystyret. Dermed er det relativt vitale områder for lokaldemokratiets virksomhet som diskuteres og fattes i bystyret. Dette støttes også i den kvalitative undersøkelsen. Brox mener at ”Bystyrets myndighet er stor, men det gjelder uavhengig av modell. For i en parlamentarisk modell så vil det fortsatt være sånn at de sakene som bystyret ikke har delegert fra seg vil bli avgjort i bystyret”. Dette støtter opp om funnene fra den kvantitative undersøkelsen om formannskapsmodellen. Bystyrets makt kan ut i fra uttalelsen til Brox være større, desto mindre makt som er delegert bort til andre organer.

I den parlamentariske modellen er bystyret ansett som mindre innflytelsesrikt enn i formannskapsmodellen. Flertallet av respondentene ligger noenlunde jevnfordelt mellom de tre midterste kategoriene. Som trukket frem tidligere har byrådet i både Bergen, Oslo og Tromsø kommune fått utvidet beslutningsmyndighet, samtidig som utøvende organ på en generell basis har mer makt i den kommunale parlamentarismen. Ved denne økte makten rundt byrådet er det forventet at bystyret anses som mindre innflytelsesrikt. Dermed kan delegeringen av beslutningsmyndighet fra bystyret til byrådet være en mulig faktor på hvorfor bystyret i denne studien har en svekket innflytelse, samtidig som det utøvende organ har generelt en økt autoritet. Dette stemmer også med hva Hagen, Myrvold et al. (1999:26-27) trekker frem om bystyrets betydning i en parlamentarisk modell, under punkt 3.6.

Funnene ovenfor strider noe med uttalelsen til Brox om at bystyret er sterkt, uavhengig av modell. Samtidig trekker han også inn delegeringen av makt som sentralt. Ved å overgi makt til andre organer, vil nødvendigvis mindre innflytelse være en konsekvens av dette. Der det utøvende organ står sterkt i begge styringsmodellene, er indikatorene tydelige på at bystyret i en parlamentarisk kommune står svakere, enn i en formannskapskommune. En mulig forklaring på dette er altså byrådets relative maktøkning og bystyrets overgivelse av beslutningsmakt.

5.1.3 Komiteer og utvalg.

Tabell 3 viser også folkevalgtes betraktninger angående komiteene og utvalgene. Selv om det er en viss forskjell på en komite og et utvalg (se punkt 3.5) ble disse valgt å slå sammen i undersøkelsen. Disse to instansene vil her i fra presenteres som komite. Ut i fra tabell 3 kommer det frem at komiteene har mindre innflytelse enn de to foregående instansene. Allikevel svarer fem av ti respondenter i formannskapsmodellen at komiteenes innflytelse på beslutningsprosessen enten er ”stor” eller ”svært stor”. I den parlamentariske modellen ligger hovedvekten av respondenter på ”middels” innflytelsesrikt. Det er også færre som anser komiteene som innflytelsesrike og flere som betrakter deres innflytelse som mindre i de parlamentariske kommunene.

Rune Olsø har utredet den kommunale parlamentarismen flere ganger for Trondheim kommune. Ifølge Olsø er komiteene innflytelsesrike i en parlamentarisk modell. ”Mens i en formannskapsmodell så er det formannskapet som først og fremst er viktig. I en parlamentarisk modell så er det komiteene som er viktige. Og der sitter alle bystyremedlemmene. Nå har vi 67 medlemmer i Trondheim bystyre. 11 av de sitter i formannskapet. De 11 bestemmer nesten alt.... Det er klart at i en parlamentarisk modell, så tilligger det mer makt til komiteene. For alle de 67. Så det er en stor forskjell. Du inkluderer flere av de folkevalgte i beslutningsdiskusjonen”. Olsø argumenterer her for komiteenes økte innflytelse i en parlamentarisk modell kontra en formannskapsmodell. Som han presiserer, vil flere av de folkevalgte inkluderes i komiteene enn i utøvende organ, og dermed gi flere politikere innflytelse i beslutningene. Den økte innflytelsen til komiteene stemmer imidlertid ikke overens med funnene fra den kvantitative studien. Her ser altså politikerne i de parlamentariske kommunene på komiteene som mindre innflytelsesrike. Hovedvekten ligger som nevnt på at komiteene har en middels stor innflytelse. Komiteenes beslutningsmakt kan variere fra kommune til kommune, men i de fleste tilfeller har komiteene en viss beslutningsmyndighet. Ofte er denne myndigheten innenfor enkelte ansvarsområder som undervisning, helse- og sosialtjeneste, kultur osv. I tillegg til dette besitter komiteene også innstillingsrett ovenfor de folkevalgte. Ut i fra disse forutsetningene og ansvarsområdene er politikernes betraktninger om komiteenes innflytelse som ”middels” stor, tilnærmet hva som er forventet ut i fra de teoretiske forutsetningene.

I formannskapskommunene er hovedvekten av respondenter også rundt ”middels” til ”stor” innflytelse. Av samme årsak som ovenfor er dette forventet ut i fra de teoretiske

forutsetningene. Samtidig vektlegger Gunnes viktigheten av komiteene i en formannskapsmodell. ”Komiteene blir et slikt politisk verksted. Det er veldig gode politiske prosesser, hvor alle får komme til ordet”. Gunnes får med dette frem viktigheten av komiteene i formannskapsmodellen, samt fokuset på inkludering i disse instansene, som gir støtte til formannskapsmodellen som konsensusstyre.

5.1.4 Administrasjonen.

Til slutt viser også tabell 3 administrasjonens innflytelse på avgjørelser i kommunen. Her kommer den mest merkbare forskjellen på de to modellene frem. Der ca. en tredjedel av respondentene i parlamentariske kommuner vurderer administrasjonens innflytelse som ”stor” eller ”svært stor”, er det nesten en fordobling i formannskapsmodellen. Over 60% av respondentene i formannskapsmodellen rangerer administrasjonens innflytelse som ”stor” eller ”svært stor”. Etter som lederskapet av administrasjonen går fra rådmann til byråd, er det heller forventet at administrasjonens innflytelse betraktes som mindre i en parlamentarisk modell. I en formannskapsmodell derimot, fungerer administrasjonen og politikerne som to ulike sfærer. Dette gir et tydelig skille mellom det politiske og det administrative. Rådmannen og hans administrasjon har innstillingsrett ovenfor politikerne, samt en sentral rolle i implementeringen av vedtak. Her kan administrasjonen være med på å forme politikernes vedtekter etter de er fattet.

På mange måter slås de to sfærene sammen i en parlamentarisk modell. Politikerne i posisjon utgjør det utøvende organ og tar over ledelsen av administrasjonen. Rådmannen faller altså bort ved overgangen til den parlamentariske modellen. Ved at byrådet nå kontrollerer administrasjonen fjerner dette mye av administrasjonens innflytelse. På motsatt side gir ledelsen over administrasjonen byrådet en økt kontroll over implementeringen av politikken. Dette gjør at posisjonen kan iverksette vedtakene mer slik de ønsker. Administrasjonen vil også under ledelsen av et byråd være utsatt for det politiske lederskapets normer og verdier. På denne måten kan administrasjonen bære et større preg av partiene i posisjon, enn hva som er normalt ved en formannskapsmodell.

Et mye brukt argument mot det politiske lederskapet over administrasjonen, er reduksjon av faglige argumenter bak ulike vedtak. Administrasjonen skal være en faglig nøytral instans og legge frem sine råd uavhengig av politiske ideologier og meninger. Yngve Brox sier at ”Vi

risikerer å miste noe av det faglige på veien” (Ved en administrasjon ledet av politikerne). Dersom bekymringen til Brox stemmer vil altså det politiske lederskapet kunne fjerne noe av plassen til administrasjonens faglige og nøytrale innspill.

Samtidig stiller både Venstres gruppeleder Jon Gunnes og Aps Rune Olsø seg kritiske til administrasjonens nøytralitet i formannskapsmodellen. ”Administrasjonen skal jo være nøytrale. Det er dem nok ikke”, uttalte Gunnes under sitt intervju. Gunnes fortsatte med å si at ”De (Administrasjonen) tilpasser seg i forhold til hvordan de tror politikerne kommer til å reagere”. Dersom uttalelse til Olsø og Gunnes medfører riktighet, kan dette indikere at administrasjonen ikke er så faglig og nøytralt orientert som først antatt. Dermed kan et politisk lederskap over administrasjonen i en parlamentarisk modell by på mindre forandringer enn forventet. Dette bygger videre på Martinussens teori om ”snik-parlamentarisering” av formannskapskommuner, da politikerne også her påvirker administrasjonens innstillinger. Et politisk lederskap av administrasjonen i en parlamentarisk modell kan i så tilfelle fungere mer som en ansvars plassering mot posisjonen, enn en faktisk forandring av administrasjonens virksomhet. En klar ansvars plassering er som tidligere nevnt en fordel med den parlamentariske modellen. Dersom det imidlertid er en mangel på faglige utredninger til bystyret fra administrasjonens side, vil dette kunne føre til mer politiske utredninger. En mulig risiko ved dette er at de faglige og profesjonelle vurderingene blir mer sekundære. Kommunene kan da miste vurderinger som er vitale for implementeringen.

For å summere viser indikatorene at utøvende organ er mest innflytelsesrikt over beslutningsprosessene i begge de politiske styringsmodellene. Særlig i parlamentarismen er dette forventet på grunn av byrådets økte makt. Dette vil nødvendigvis svekke bystyret, noe funnene også kan indikere. Formannskapsmodellen viser en lignende trend, men med et mer innflytelsesrikt bystyre enn parlamentarismen. Komiteene og utvalgene har også en større innflytelse på beslutninger ut i fra denne studien. Dette strider med uttalelsen til Olsø angående komiteenes betydning i en parlamentarisk modell. Avslutningsvis diskuteres administrasjonens innflytelse. Som forventet er denne vesentlig større i formannskapsmodellen. Dette kan både komme av sammenslåingen av den administrative- og politiske sfæren, samt det politiske lederskapet av administrasjonen i en parlamentarisk modell.

5.2 Effektiv politikk

Ifølge både Mill og Sharpe har lokaldemokratiet forutsetningene for å være en effektiv forvalter av offentlige tjenester. Som en forutsetning til en effektiv forvaltning, er en effektiv politikk sentralt. Med effektiv politikk menes hvor hurtig hele den politiske prosessen går fra innstilling, til diskusjon og implementering. I de kommende avsnittene vil de to styringsmodellene og deres forutsetninger for en effektiv politikk bli diskutert. Diskusjonen vil foregå med bakgrunn i den tidligere diskuterte teorien og de kvantitative og kvalitative undersøkelsene. Avslutningsvis vil også Mill og Sharpe sitt tradisjonelle synspunkt på lokaldemokratiet bli diskutert.

5.2.1 Implementering av politikk

Den første indikatoren som benyttes for å måle de ulike modellenes effektivitet, er om politikken som utformes settes raskt i gang. Altså om implementeringen settes raskt i gang etter fattet vedtak. Dette er et ansvar som i en formannskapsmodell ligger både hos politikerne og rådmannen. I en parlamentarisk modell, hvor posisjonen overtar ledelsen over administrasjonen, vil ansvars plasseringen være tydeligere lagt hos byrådet. Som Olsø trekker frem i sitt intervju vil ikke byrådet ha samme insentiver som en rådmann vil ha til å drøye en eventuell implementering. ”Han (rådmannen) kan gjennomføre det annerledes, utsette og ja... Det vil jo ikke skje i en parlamentarisk kommune. Tvert i mot vil jo insentivet være hele tiden å.. resultatet vil være målet hele tiden, ikke beslutninga”. Den nevnte ansvars plasseringen mot byrådet i en parlamentarisk modell fører til at posisjonen ikke kan legge ansvaret på implementeringen over på en rådmann. Mangel på ansvars plassering er noe Gunnes ser som problematisk ved formannskapsmodellen ”Det som er uheldig med en formannskapsmodell og en rådmann.. Det er at flertallet ikke tar ansvaret for de vedtakene som er gjort, som rådmannen da skal etterleve. Og så få han kjeft dersom han ikke klarer å etterleve det. Vi setter ikke det politisk ansvaret der det hører hjemme”...

Ifølge Olsø øker insentivene for å implementere vedtak hurtig i en parlamentarisk modell. Videre legger også posisjonens lederskap over administrasjonen til rette for en effektiv politikk. Lederskapet over administrasjonen medfører ikke bare en økt ansvars plassering, men også en økt kontroll over implementeringen, da implementeringen faller under

administrasjonens ansvarsområde. Ut i fra disse forutsetningene er det dermed teoretisk forventet at politikken er mer effektiv i den kommunale parlamentarismen.

5.2.1.1 Tabell 4.

Effektiv politikk		
Politikken som utformes settes raskt i gang?		
	Formannskapsmodellen	Parlamentarismen
	Prosent(Frekvens)	Prosent(Frekvens)
Svært uenig	2.2 (1)	2.0 (1)
Uenig	15.2 (7)	17.6 (9)
Verken/eller	47.8(22)	35.3 (18)
Enig	32.6(15)	35.3 (18)
Svært enig	2.2 (1)	9.8 (5)
Totalt	100.0(46)	100.0 (51)

Tabell 4 indikerer imidlertid en viss forskjell på teori og praksis angående implementeringen av politikken. Hovedvekten av respondentene fra formannskapsmodellene indikerer et noe nøytralt forhold til at politikken settes raskt i gang. Nærmere 50% av respondentene er i svarkategorien ”verken/eller”. Videre er ca. en tredjedel av respondentene positive det til at politikken som utformes settes raskt i gang. I den kommunale parlamentarismen er funnene noe annerledes. Ca. en tredjedel av respondentene er å finne i kategorien verken/eller. Nesten halvparten av respondentene er positive til en hurtig igangsetting av politikken. Det er en økning på ca. 10 prosentpoeng fra formannskapsmodellen.

Ut i fra disse funnene er forskjellen på to politiske styringsmodellene liten. Som vist er forutsetningene for en mer effektiv implementering bedre tilrettelagt i en parlamentarisk modell. Dette kommer både av ansvars plasseringen og ledelsen av administrasjonen. Funnene viser altså at en noe større andel av respondenter betrakter den parlamentariske modellen som mer effektiv, angående implementeringen. Med tanke på forutsetningene som ligger til rette for en økt effektivisering kan disse funnene betraktes som noe overraskende, da det var grunn til å vente større forskjeller. Som diskutert ovenfor er både insentivene ved ansvars plasseringen og kontrollen vedrørende implementeringen i favør en effektiv implementering. Funnene indikerer altså at politikerne vurderer igangsettingen av vedtatt politikk som relativt lik mellom de to modellene.

5.2.2 Diskusjonen i bystyret.

Videre er diskusjonen i bystyret en forutsetning for en effektiv politikk. Dersom politikken som helhet skal være effektiv er det viktig at politikerne i bystyret ikke bruker for lang tid per vedtak. Tabell 5 illustrerer forskjellene mellom de to styringsmodellene.

5.2.2.1 Tabell 5.

Effektiv politikk			
Diskusjonen i bystyret er effektiv?			
Formannskapsmodellen		Parlamentarismen	
	Prosent(Frekvens)		Prosent(Frekvens)
Svært uenig	8.7 (4)		13.7 (7)
Uenig	52.2 (24)		39.2 (20)
Verken/eller	23.9 (11)		27.5 (14)
Enig	13.0 (6)		13.7 (7)
Svært enig	2.2 (1)		3.9 (2)
Totalt	100.0(46)		98.0 (50)
System missing	0.0 (0)		2.0 (1)
Totalt	100.0(46)		100.0(51)

Som vist i tabell 5 er forskjellene mellom modellene små. De parlamentariske respondentene fremstiller diskusjonen i sine respektive bystyrrer som noe mer effektiv, enn hva formannskapskommunene gjør. Forskjellen er imidlertid svært minimal. På en mer generell basis viser tabellen at politikerne ikke betrakter diskusjonen i bystyret som effektiv. Ut i fra formannskapsmodellens konsensus- og inkluderingsyn er disse indikatorene neppe overraskende. Konsensusmodeller verdsetter inkludering og diskusjon rundt de ulike partienes oppfatninger. På denne måten kan de ulike partiene bidra med sine egne synspunkt og forslag ved utformingen av vedtak.

I en majoritetsmodell som parlamentarismen er imidlertid fokuset noe annerledes. Her forventes det en mer posisjonspreget politikk, selv om bystyret består av både opposisjons- og posisjonspartier. Majoritetsmodeller er mer konkurranseutsatt, og har et større fokus på ekskludering av opposisjonen. Dette kommer blant annet av et mindre fokus på politisk inkludering og forhandling mellom partiene. Videre gjør ledelsen over administrasjonen og utøvende organ også at posisjonen får en større kontroll over politikken som helhet. Ved kontrollen over disse instansene får posisjonen en økt kontroll ovenfor innstillinger og implementeringen av politikken. Innstillinger er sentrale aspekter for bystyrets diskusjon, og det er dermed også forventet en mer effektiv diskusjon som en konsekvens av dette.

Innstillingene er sentrale i form av hva som diskuteres, samt hva som legges frem for bystyret.

Det er da noe overraskende at det ikke er et klarere skille mellom de to modellene. Selv om parlamentarismens effektivitet vurderes av politikerne som noe større enn i formannskapsmodellen, tilsier de teoretiske forutsetningene en klarere forskjell enn dette. Ut i fra de presenterte dataene ovenfor vurderes de to modellenes praksis angående en effektiv politikk til å være relativt like. Både implementeringen og bystyrets diskusjon viser en minimal tendens i favør den kommunale parlamentarismen.

Ved intervjuet av Høyres gruppeleder i Trondheim, Yngve Brox, ble antagelsen om en mer effektiv parlamentarisk modell delvis bekreftet. På spørsmål om parlamentarismens forutsetninger for økt effektivitet svarer Brox ”Ja, på noen områder blir det mer effektivt, sånn at det går raskere å få satt i verk politiske beslutninger. På andre områder er det nøyaktig samme kravene som i dag, med høringsfrister og det hele, som det er i dag. Og sånn skal det være, for demokratiet skal være åpent og gjennomiktig, og da tar det tid. Demokrati tar tid”. Først trekker Brox inn iverksettingen av politikken. Denne iverksettingen/implementeringen er diskutert ovenfor og funnene indikerer kun en liten forskjell mellom de to styringsmodellene i favør parlamentarismen. Det er imidlertid resten av uttalelsen som er aktuell for diskusjonen her. Brox argumenterer for at effektivitetsforskjellene ikke nødvendigvis er så store mellom de to modellene og at demokrati på en generell basis er tidskrevende. Funnene fra begge spørreundersøkelsene indikerer også at politikerne oppfatter diskusjonen i bystyret som mer langvarig, noe som gir støtte til Brox sin uttalelse.

For å summere den effektive politikken er det en minimal forskjell på politikernes oppfatninger av de to modellene. Funnene indikerer enn noe mer effektiv politikk i favør parlamentarismen. Samtidig er forskjellene mindre enn hva de teoretiske forutsetningene tilsvarer. Dette er overraskende med tanke på hvilke forutsetninger den kommunale parlamentarismen har for en effektiv politikk.

Det ville også vært interessant å fått et dypere innblikk i de ulike utøvende organene med fokus på deres diskusjon. Etter som mange beslutninger fattes i utøvende organ, vil en effektiv diskusjon i byrådet ha mye å si for en effektiv politikk. Dette er imidlertid en komplisert affære. Dette skyldes primært to grunner. For det første sitter ikke alle

bystyrepolitikerne i formannskapet. Det er kun en knippe av bystyrepolitikerne som også har et sete i formannskapet. Eventuelle spørsmålene om diskusjonen i utøvende organ blir dermed mer spekulativ, etter som hovedparten av politikerne ikke har et sete i formannskapet. For det andre er det som tidligere forklarte ingen av byrådspolitikerne i en parlamentarisk modell som har et sete i sitt bystyre. Det er et fokus på maktfordelingsprinsippet i den parlamentariske modellen. Politikerne kan dermed ikke ha sete i både utøvende og ”lovgivende” organ. Et nærmere innblikk i utøvende organs diskusjon ville dermed krevd en separat undersøkelse kun for politikerne i byrådet.

5.2.3 Et effektivt lokaldemokrati.

Ifølge tidligere nevnt teori er effektivitetsaspektet til lokaldemokratiet sentralt for Mill og Sharpe. Både Mill og Sharpe betraktet lokaldemokratiet som en god tjenstedistributør. For Sharpe var særlig inntøget av velferdsstaten avgjørende for denne argumentasjonen. Funnene ovenfor indikerer altså en liten favør for parlamentarisme og effektiv politikk. For Sharpe var imidlertid lokaldemokratiets årsaker til effektivitet grunnet i andre årsaker enn bystyrets diskusjon og implementeringens gjennomføring. Som tidligere argumentert var Sharpe sitt argument for effektivitet delt i fem, noe som gjør effektivitetsaspektet med komplisert. Som det nå vil vises nedenfor har formannskapsmodellen bedre forutsetninger for å kunne nå Sharpe sine årsaker til lokaldemokratiets effektivitet.

Av de argumentene Sharpe trekker frem angående lokaldemokratiets effektivitet er det tre av disse som direkte påvirkes av hvilken politisk styringsmodell kommunene benytter seg av. Det første av disse er argumentet om lokaldemokratiet som en forsoner av lokale meninger (Stoker 1996:8-9). For Sharpe har lokaldemokratiet verktøyene som er nødvendig til å avdekke de lokale behovene og preferansene, for så å kunne komme til enighet om hvordan det skal prioriteres. Når det gjelder avdekkingsbehovet vil de to styringsmodellene ha relativt like forutsetninger for å kunne avdekke de lokales preferanser. Begge styringsmodellene har valg hvert fjerde år, samt en bred politisk representasjon i bystyret. Begge disse faktorene kan være sentrale i få et innblikk i lokalbefolkningens behov. Resultatene fra valgene vil kunne vise hva borgerne vektlegger, og den proporsjonale representasjonen i bystyret er med på å få frem ulike politiske preferanser. Imidlertid har tilpassingen og forsoningen av meninger ulike forutsetninger mellom de to modellene. Der den parlamentariske modellen bærer preg av posisjonspolitikk og ekskludering, har formannskapsmodellen et større fokus på inkludering

og forhandling. På denne måten vil flere partier bidra i diskusjonen, og dermed vil også flere behov og preferanser bli tatt med i betraktningen.

For det andre trekker Sharpe frem lokaldemokratiets evne til å gjennomføre kontrollerte og planlagte tjenester (Stoker 1996:9-10). Ut i fra de teoretiske forutsetningen har den kommunale parlamentarismen her en fordel. Ved en større maktsentralisering rundt posisjonen vil det også medføre økt kontroll over politikken. Ved denne økte innflytelsen og kontrollen vil det være enklere for posisjonen å tilby kontrollerte og planlagte tjenester. Særlig vil dette gjelde i flertallsstyrer der muligheten for et eventuelt mistillitsforslag er vesentlig mindre. En sikkerhet rundt egen posisjon og at denne vil (mest sannsynlig) vare i fire år, samt den økte makten, gir posisjonen i parlamentarismen et rammeverk som enklere vil kunne medføre planlagte og kontrollerte tjenester. I motsatt ende vil en posisjon i en formannskapsmodell ikke ha samme rammeverket. En posisjon vil kunne sitte trygt i fire år, men vil ikke ha den samme maktøkningen over verken administrasjonen eller politikken som helhet.

For det tredje trekker Sharpe frem lokaldemokratiets evne til å kontrollere faggrupper (Stoker 1996:9-10). Ifølge Sharpe kan spesialiserte grupper forme offentlige tjenester etter sine egne behov og ikke etter hva som er best for samfunnet. Her fungerer lokaldemokratiet som en kontrollør og former vedtakene etter de lokale behovene. I en formannskapsmodell vil det i prinsippet være vanskeligere for faggrupper å kontrollere politikken. Dette kommer hovedsakelig ut i fra en jevnere maktspredning, samt inkluderingen av de ulike partiene i den politiske debatten. Ved at makten og inkluderingen spres, vil det også være vanskeligere for både faggrupper og lignende å kontrollere/påvirke den. På motsatt side vil sentraliseringen av makt i den parlamentariske modellen være enklere å kontrollere etter som den er mer samlet.

Ut i fra diskusjonen ovenfor kan det virke som om formannskapsmodellen har noe bedre forutsetninger enn den kommunale parlamentarismen, til å nå Sharpe sine forutsetninger for effektivitet. Forskjellene er derimot ikke veldig store. For å summere vil dermed formannskapsmodellen komme noe sterkere ut i fra Sharpe sine effektivitetsaspekter, mens den kommunale parlamentarismen fremstår som noe mer effektiv ut i fra denne studiens operasjonaliserte effektivitetsdefinisjon.

5.3 Forhold til administrasjonen.

De to styringsmodellenes tilnærming mot det politiske og det administrative innebærer en del forskjeller. Primært vil byrådets ledelse av administrasjonen, samt elimineringen av rådmannsstillingen belyse forskjellene. Hovedideene bak en politisk ledelse av administrasjonen er som tidligere nevnt en klarere ansvars plassering, effektivitet og et tydeligere skille mellom opposisjon og posisjon. I avsnittene som følger vil politikerne fra de to modellene svare på deres forhold til administrasjonen.

5.3.1.1 Tabell 6.

Forhold til administrasjonen		
Hvor godt er samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen?		
Formannskapsmodellen	Parlamentarismen	
	Prosent (Frekvens)	Prosent (Frekvens)
Svært dårlig	0.0 (0)	2.0 (1)
Dårlig	4.3 (2)	11.8 (6)
Middels	30.4 (14)	39.2 (20)
Godt	54.3 (25)	41.2 (21)
Svært godt	10.9 (5)	3.9 (2)
Totalt	100.0 (46)	98.0 (50)
System missing	0.0 (0)	2.0 (1)
Totalt	100.0 (46)	100.0 (51)

Tabell 6 viser hvordan politikerne betrakter sitt samarbeid med administrasjonen. Spørsmålet ønsker å dekke den enkeltes helhetsinntrykk av dette samarbeidet. Som nevnt i teoridelen under punkt 3.5 er det i en formannskapsmodell et tydelig skille mellom den politiske og administrative sfæren, noe også Rune Olsø bekrefter i sitt intervju. ”... Fordi det er en modell som tilsier at det må være et sterkt og markant skille”. Dette skillet kobles primært sammen på øverste hold mellom rådmannen og ordføreren. I en parlamentarisk modell slås disse sfærene sammen ved det politiske lederskapet av administrasjonen. Byrådet er altså leddet som slår sammen det politiske og administrative. I begge modellene er det dermed visse politikere med mer kontakt og innsyn i samarbeidet mellom de folkevalgte og det administrative. Dette er det viktig å ta høyde for ved tolkningen av resultatene. Eksempelvis vil små opposisjonspartier kunne ha mindre kontakt og innblikk i samarbeidet, enn et stort posisjonsparti.

Ut i fra tabell 6 kommer det frem at det er en større andel av parlamentariske politikere som er mindre fornøyde med samarbeidet med administrasjonen, enn fra formannskapskommunene.

Allikevel anser ca. 80% av respondentene fra parlamentarismen samarbeidet som ”middels”/”godt”. Det er imidlertid en større andel av formannskapspolitikere som anser samarbeidet som positivt, sammenlignet med de parlamentariske respondentene. Samtidig ligger også hovedvekten av respondenter her i kategoriene ”middels”/”godt”.

Ved gjennomføringen av intervjuene ble ofte forholdet til administrasjonen og rådmannen beskrevet. En gjenganger i alle intervjuene var den komplekse situasjonen mellom politikerne og rådmannen. ”Så er det klart at veldig mye makt ligger hos rådmannen”, trekker Rune Olsø frem. Videre fortsetter Olsø med å si at (Skillet mellom administrasjonen og politikerne)... ”fratar de folkevalgte makt, fratar folket makt. Og gir mer makt til noen få ansatte... Makt skal gis av folket og ikke ved ansettelse”. Ut i fra Olsø kan dermed et politisk lederskap over administrasjonen både betraktes som mer demokratisk og som en større maktsentralisering rundt de folkevalgte. Ved en økt politisk kontroll over administrasjonen er det nærliggende å anta at politikerne selv vil være mer fornøyd med samarbeidet. De folkevalgte vil ikke lenger måtte forholde seg til rådmannen og kan på denne måten legge tydeligere politiske føringer over på administrasjonen. Posisjonen, ved byrådet, vil nå kunne legge frem egne innstillinger, samt overvåke implementeringen av vedtakene.

Hovedvekten av funnene fra tabell 6 indikerer at respondentene er ”middels” til ”godt fornøyd” med samarbeidet, uavhengig av styringsmodell. Imidlertid er det flere formannskapspolitikere som er fornøyd med sitt samarbeid med administrasjonen, enn parlamentarikere. Med tanke på de politiske forutsetningene til de to modellene er dette noe uventet. Formannskapsmodellen tilegner mer administrativ myndighet og innflytelse enn hva en parlamentarisk modell gjør. Dette gjør politikernes innflytelse på innstilling og implementering mindre. Ved den økte kontrollen over det politisk-administrative samarbeidet ville det vært nærliggende å anta at de parlamentariske politikerne ville være mer fornøyd med samarbeidet. Funnene fra de parlamentariske kommunene viser imidlertid noe annet.

En mulig årsak til formannskapspolitikernes tilfredshet med samarbeidet, kan skyldes viktigheten av et godt samarbeid. I en formannskapsmodell er politikerne avhengige av et godt forhold til administrasjonen. Dersom samarbeidet er dårlig vil dette prege kommunens tjenesteproduksjon. På spørsmål om forholdet til administrasjonen svarer Brox: ”Generelt veldig godt... og det er veldig høy tillitt til administrasjonen, fra hele det politiske spekteret”. Brox bekrefter altså funnene fra den kvantitative undersøkelsen om et godt forhold mellom

administrasjon og politikere. Videre legger også Brox til at ”vi har tillitt til dem, så vi lytter gjerne til dem, men dette skyldes også fordi dem rent faglig sett har stor makt gjennom lovverket”. Brox går altså langt på vei med å bekrefte at administrasjonens makt er stor. En stor makt vil nødvendigvis også gi en stor innflytelse på kommunens tjenesteproduksjon. Dette vil påvirke administrasjonens forhold til det politiske og samtidig øke viktigheten av et godt forhold. I den parlamentarisk modell vil derimot ikke et slikt forhold nødvendigvis være like essensielt. Her har byrådet ledelsen over administrasjonen og kan i større grad velge å ignorere eller overse administrasjonens innspill. Ved det politiske lederskapet er det dermed politikerne som bestemmer og vil dermed ikke måtte forholde seg til administrasjonens store makt, slik som i formannskapsmodellen.

5.4 Politisk kontroll over administrasjonen.

5.4.1.1 Tabell 7.

Politisk kontroll over administrasjonen.

Forhold til administrasjonen			
Etter din oppfatning, burde politikerne hatt mer kontroll over administrasjonen?			
Parlamentarismen	Formannskapsmodellen		
	Prosent (Frekvens)		Prosent (Frekvens)
Svært uenig			
Uenig	17.6 (9)		4.3 (2)
Verken/eller	49.0 (25)		23.9 (11)
Enig	17.6 (9)		28.3 (13)
Svært enig	15.7 (8)		43.5 (20)
Totalt	100.0 (51)		100.0 (46)

Tabell 7 illustrerer politikernes svar angående mer kontroll over administrasjonen. Funnene står her mer overens med de teoretiske forutsetningene styringsmodellene gir. Blant de parlamentariske politikerne er det nærmere 50% som er fornøyd med dagens tilstand. Allikevel er det nærmere en tredjedel som også kunne tenke seg mer politisk kontroll over administrasjonen. Fra formannskapskommunene avviker funnene fra de parlamentariske kommunene. Over 70% av politikerne kunne ønsket seg mer kontroll ovenfor administrasjonen. Med dagens situasjon er det ca. 24% av politikerne som verken føler politikerne skulle hatt mer eller mindre makt over administrasjonen. Hovedvekten av de parlamentariske politikerne i undersøkelsen er dermed fornøyd med dagens situasjon, mens hovedvekten innenfor formannskapsmodellen ønsker mer kontroll over administrasjonen.

Som diskutert ovenfor har administrasjonen betydelig mer makt i en formannskapsmodell. Rådmannen og administrasjonen kan komme med innstillinger ovenfor de folkevalgte, samt være sterkt involverte i utformingen av ulike implementeringer. Dette gjør administrasjonen til en sterk aktør i det politiske spillet i en formannskapsmodell. Brox uttaler: ”Vi opplever jo at det er politiske vedtak som tar forferdelig lang tid å få implementert. En ulempe med formannskapsmodellen er at rådmannen, altså administrasjonen har mye makt”.

Uttalelsen i fra Brox refererer til nettopp denne nevnte makten til rådmannen. Etter at politiske vedtak er fattet har rådmannen og administrasjonen midlene og verktøyene til å kunne være med på å forme selve implementeringen av vedtakene. Dette kan føre til et noe ulikt vedtak enn hva politikerne har utformet. I en formannskapsmodell har også rådmannen innstillingsrett ovenfor de folkevalgte. Dette gir en mulighet til å trekke frem og påvirke saker før de vedtas. Ifølge Rune Olsø er rådmannens innstillinger sjeldent rent faglige: ”veldig sjeldent at jeg opplever en rådmann legger frem en rein faglig innstilling. Han legger frem en like farget innstilling han som alle de politiske partiene kan gjøre”. Olsøs uttalelse gir støtte til den tidligere uttalelsen fra Gunnes, som heller ikke oppfattet administrasjonens uttalelser som rent faglige. Brox replikk gir også støtte til rådmannens innflytelse ovenfor innstillinger og iverksetting. Rådmannen og administrasjonen besitter altså en sterk innflytelse ved både starten av den politiske debatten, samt innflytelse over policyen/implementeringen.

Med dette tatt i betraktning er det ikke overraskende at politikerne i formannskapsmodellen ønsker seg økt kontroll over administrasjonen. I en parlamentarisk modell er rådmannsveldet fjernet og mer av kontrollen faller i hendene til politikerne i posisjon. Ut i fra dette er det da heller ikke overraskende at ca. halvparten av de parlamentariske respondentene er fornøyd med dagens situasjon. Byrådets kontroll over administrasjonen gir en økt kontroll over implementeringen/policyen. Dermed er det enklere for posisjonen å sikre at politikken implementeres som vedtatt. Elimineringen av rådmannsstillingen gjør også at byrådet får innstillingsrett ovenfor bystyret. Innstillingene skal også her være faglige og faktabasert, men ifølge Brox uttalelse under punk 5.1 vil byrådet kunne politisere innstillingene. Ved økt kontroll over innstillingen, samt kontroll over utformingen av implementeringen, gir dette posisjonspartiene en mer innflytelse.

Disse to faktorene gir også forutsetninger for å føre en mer effektiv og helhetlig politikk fra posisjonens side. Selv om forskjellene fra denne studien illustrerer små forskjeller angående

en effektiv politikkføring, er de teoretiske forutsetningene i favør parlamentarismen. En effektiv og helhetlig politikk kan dermed være en mulig årsak for formannskapspolitikernes ønske om økt kontroll over administrasjonen. Forutsetningene for en effektiv politikk er gjennomgått ovenfor, men den helhetlige politikken fortjener en nærmere forklaring. Ved en helhetlig politikk menes det at posisjonspartiene vil enklere kunne gjennomføre sin egen politikk. Dette er enklere i majoritetsmodeller da det er et mindre fokus på konsensus. I den parlamentariske modellen er mulighetene for en helhetlig politikk også større på grunn av posisjonens maktøkning. Ved innstillingsrett og lederskapet av administrasjonen gir dette posisjonen en mulighet til å forme politikken fra start til slutt. Særlig vil dette være tilfellet i flertallsstyrer, hvor også den politiske debatten er kontrollert av posisjonen. Ved et eventuelt mindretallsstyre må posisjonen være påpasselig ovenfor et mistillitsforslag.

Videre kan enda en årsak til formannskapspolitikernes ønske om mer administrativ kontroll, og parlamentariskernes tilfredshet med dagens situasjon, være et ønske om ansvars plassering. Ved den økte makten til posisjonen er også ansvars plasseringen tydeligere. Som en konsekvens av ansvars plasseringen vil det være enklere for både opposisjonen og velgerne å stille posisjonen til ansvar. Dette ble også til stadighet trukket frem ved de kvalitative undersøkelsene. Jon Gunnes trekker dette frem: ”Da skylder vi ofte på rådmannen istedenfor det politiske flertallet. Ansvarliggjøringa er det dårlige med dagens formannskapsmodell”. For Gunnes og de to andre informantene ved intervjuene, er mangelen på ansvarliggjøring et problem ved formannskapsmodellen. En tydeligere plassering av ansvar vil enklere få frem hvem som står bak politikken og hvem som er ansvarlig for den. Dermed kan ikke posisjonen legge skylden over på rådmannen eller andre partier, samtidig som gode vedtak vil fremheve partiet(ene) bak vedtaket. Dette gjør politikken tydeligere og også enklere for befolkningen ved valg.

Ut i fra avsnittene ovenfor kommer det altså frem at flertallet av formannskapspolitikere ønsker mer kontroll over administrasjonen. Hovedvekten av parlamentariske respondenter er derimot fornøyd med dagens situasjon. Politikernes relative makt-økning angående både implementering og iverksetting i en parlamentarisk modell kan være en årsak til parlamentariskernes tilfredshet. Som diskutert kan dette medføre en mer helhetlig og effektiv politikk, samt en tydeligere ansvars plassering. Disse forutsetningene eksisterer ikke i like stor grad i en formannskapsmodell, og kan være en årsak til hvorfor formannskapsrespondentene ønsker økt makt over administrasjonen.

På tross av den økte kontrollen over administrasjonen i den kommunale parlamentarismen, er det allikevel politikerne fra formannskapsmodellen som er mest fornøyd med samarbeidet. Dette kan indikere at det politiske lederskapet ikke nødvendigvis forbedrer samarbeidet med administrasjonen. Funnene fra denne studien kan som nevnt kun fungere som indikatorer og ikke solide funn. Dersom disse indikatorene stemmer kunne det vært interessant for videre forskning å lokalisere årsakene til formannskapspolitikernes tilfredshet med administrasjonssamarbeidet.

5.5 Beslutningsprosessene.

I diskusjonen over de neste sidene er hovedfokuset på de politiske beslutningene som fattes i lokaldemokratiet. Hovedsakelig vil diskusjonen omhandle opposisjonens rolle i beslutningsprosessen. Dette vil presenteres gjennom en krysstabell som får frem de ulike oppfatningene til opposisjons- og posisjonspolitikere. Funnene her viser en tydelig forskjell mellom posisjonen og opposisjonen. Posisjonen føler i større grad at opposisjonen er inkludert, mens opposisjonen selv føler seg mindre inkludert. I den tidligere debatten om de ulike instansene ble utøvende organ betraktet som mest innflytelsesrikt i begge modeller. Bystyret ble i begge modellene ansett som mindre innflytelsesrikt. Studien har dermed allerede avdekket hvordan politikerne rangerer de ulike instansenes innflytelse over beslutningene.

Tabell 8 er en krysstabell som illustrerer om opposisjonens meninger blir tatt til etterretning i beslutningsprosessene. Som det kommer frem i modellen skiller den mellom posisjons- og opposisjonspolitikernes oppfatninger av spørsmålet. Fra den parlamentariske modellen er det relativt store forskjeller mellom politikernes oppfatninger. Av opposisjonspolitikere er det et klart flertall som ikke føler at deres meninger blir tatt høyde for. Hele 80% av respondentene er enten ”uenig” eller ”svært uenig” i at opposisjonens meninger blir tatt til etterretning. Dette kan tolkes som en oppfattet posisjonsdominans av politikken, noe som også er forventet i et majoritetsstyre. Blant posisjonspolitikere er derimot oppfatningen annerledes. Over halvparten av posisjonsrespondentene føler at opposisjonens meninger blir tatt til etterretning, mens et mindretall mener det motsatte. Dette strider noe med det tradisjonelle synet på majoritetsmodeller, hvor opposisjonen i større grad ekskluderes fra beslutninger.

5.5.1.1 Tabell 8.

Beslutningsprosessen			
Hvor enig eller uenig er du i disse utsagnene?			
Opposisjonens meninger blir tatt til etterretning?			
Parlamentarismen			
	Opposisjon	Posisjon	Totalt
	Prosent(Frekvens)	Prosent(Frekvens)	Prosent(Frekvens)
Svært uenig	23.3 (7)	4.8 (1)	15.7 (8)
Uenig	56.7 (17)	14.3 (3)	39.2 (20)
Verken/eller	6.7 (2)	28.6 (6)	15.7 (8)
Enig	13.3 (4)	52.4 (11)	29.4 (15)
Svært enig	0.0 (0)	0.0 (0)	0.0 (0)
Totalt	100.0 (30)	100.0 (21)	100.0 (51)

Formannskapsmodellen			
	Opposisjon	Posisjon	Totalt
	Prosent(Frekvens)	Prosent(Frekvens)	Prosent(Frekvens)
Svært uenig	20.0 (5)	0.0 (0)	10.9 (5)
Uenig	44.0 (11)	14.3 (3)	30.4 (14)
Verken/eller	12.0 (3)	42.9 (9)	26.1 (12)
Enig	20.0 (5)	28.6 (6)	23.9 (11)
Svært enig	4.0 (1)	14.3 (3)	8.7 (4)
Totalt	100.0 (25)	100.0 (21)	100.0 (46)

Formannskapsmodellen representerer derimot en konsensusmodell. Dette innebærer at opposisjonen også i større grad får komme med bidrag til den politiske debatten. Funnene fra formannskapsmodellen indikerer derimot det motsatte. Opposisjonen føler også her at deres meninger ikke tas til etterretning. Så godt som to tredjedeler av opposisjonsrespondentene er å finne i kategoriene ”uenig” og ”svært uenig”. Posisjonspolitikere er igjen mer positive til inkluderingen av opposisjonen. Det er dermed klare forskjeller mellom opposisjonens og posisjonens oppfatninger, uavhengig av styringsmodell.

I en parlamentarisk modell kan opposisjonen ytre sine meninger i bystyret og komiteene/utvalgene, men ikke i byrådet. Dette kommer av deres ekskludering fra utøvende organ i parlamentarisk modell. I formannskapsmodellen er derimot opposisjonen også representert i utøvende organ. Dermed har opposisjonen en ekstra instans å komme med sine innspill. Funnene fra den parlamentariske modellen viser altså relativt store forskjeller mellom opposisjonens og posisjonens vurderinger. Under tidligere forskning (punkt 2) blir Saxi sitt uttrykk om ”Skyggenes dal” presentert. Dette er en tilstand opposisjonen kan befinne

seg i som en konsekvens av mangel på innflytelse og makt i den parlamentariske modellen. Ut i fra tabell 8, kan mye indikere på en mangelfull innflytelse fra opposisjonens side. Selv om spørsmålet omhandler om opposisjonens meninger blir tatt til etterretning og ikke deres direkte beslutningsmakt, kan allikevel dette ses på som en forutsetning for beslutningsinnflytelse. Dersom ikke opposisjonens meninger blir tatt høyde for, kan de heller ikke være med på å påvirke beslutningene som fattes.

For opposisjonen vil en slik tilstand kunne føles meningsløs, da makten i stor grad sitter hos posisjonen. Ifølge Brox er en av utfordringene ved parlamentarisk styringsmodell, opposisjonens rolle og plass. ”Utfordringa er de som sitter i opposisjon, uavhengig av størrelse.. opplever at dem har mindre innflytelse i parlamentarisk modell”. Den økte makten til politikerne i parlamentarismen omhandler i stor grad posisjonen. Maktøkningen skjer parallelt med at utøvende organ kun blir bestående av posisjonspartiene. Dette fører til en relativ maktøkning for posisjonspartiene, mens opposisjonen i prinsippet får mindre makt og innflytelse. Opposisjonen vil med dette få vanskeligere for å få satt sitt preg på politikken. Samtidig er også majoritetsmodeller ekskluderende for opposisjonen. Å komme i posisjon er dermed enda mer essensielt enn i en formannskapsmodell.

Store deler av posisjonen fra den kommunale parlamentarismen i tabell 8, er derimot uenig og føler at opposisjonens meninger blir tatt til etterretning. Som øverste organ i kommune-Norge er bystyret svært sentralt, uavhengig av styringsmodell. I begge modellene er partienes representasjon en proporsjonal gjenspeiling av valgoppslutningen. Dermed har opposisjonen fortsatt en rolle her. Selv om både Tromsø, Bergen og Oslo har delegert bort noe beslutningsmyndighet til sine respektive organer, vil det fortsatt eksistere en beslutningsmyndighet i bystyret. Som nevnt har lokaldemokratiet i Norge stor autonomi. Den tidligere nevnte *negative avgrensningen* (Røste 2013:122) gir lokaldemokratiet både stor autonomi, men også store ansvarsområder. Selv med en viss maktdiffusjon innad i styringsmodellen vil bystyret fortsatt besitte stor innflytelse.

I en parlamentarisk modell vil det dermed fortsatt eksistere instanser som bystyret og komiteene/utvalgene, hvor opposisjonen kan ytre sine meninger. I disse instansene er det altså en stor forskjell på hvordan opposisjonen og posisjonen ser opposisjonens inkludering. Fokuset kan dermed ikke være mangel på instanser for å fremme sine meninger, men alene hvordan posisjonen tar denne til etterretning eller ikke. I en majoritetsmodell ligger

forutsetningene til rette for en større dominans av posisjonen. Dermed har posisjonen alle muligheter og forutsetninger for å fremme egen politikk. Særlig gjelder dette i flertallsstyrer da muligheten for mistillitsforslag minsker betraktelig. Allikevel viser altså funnene at posisjonen selv mener opposisjonens meninger blir tatt til etterretning. En mulig årsak til dette kan være ulike utgangspunkt. Opposisjonen kan eksempelvis se at mye av deres politikk ikke innføres og dermed også oppfatte at den ikke blir tatt til etterretning. Posisjonen kan på sin side føle at opposisjonens meninger tas til etterretning, men ikke nødvendigvis innføres. Årsakene for den ulike tolkningen er interessante da de tydelig viser den ulike tolkningen til en opposisjons og en posisjonspolitikker.

For en konsensusmodell som formannskapsmodellen er det forventet en langt større inkludering av opposisjonens meninger. Dette kommer av konsensusmodellens fokus på inkludering og tverrpolitisk samarbeid. Både opposisjon og posisjonen er representert i utvalg/komiteer, bystyret og utøvende organ. Dette legger til rette for en mer inngående og grundig diskusjon. Disse teoretiske forutsetningene tilsier at politikerne bør stille seg positive til at opposisjonens meninger tas til etterretning. Jon Gunnes går også langt på vei med å bekrefte dette med å si: ”Vi er involvert først i formannskapet eller bygningsrådet. Også eventuelt i komiteene. Og da til slutt i bystyret. Så vi er sterkt involvert. Det er ingen forskjell på opposisjon og posisjon på det nivået. Så vi er likestilt i beslutningsprosessen. Så vi har ingen grunn til å si at vi blir overkjørt eller noe sånt”.

Både informant Brox og funnene fra den kvantitative studien som er presentert i tabell 8, strider med uttalelsen til Gunnes. Brox sier: ”Som opposisjonspolitikker i Trondheim, så opplever jeg at... jeg har nesten ingen innflytelse i bystyret eller i formannskapet, så har vi nesten ingen innflytelse”. Fra den kvantitative undersøkelsen er særlig opposisjonspolitikkerne skeptiske. Opposisjonen føler selv at deres meninger ikke tas til etterretning. Ved å ikke ta høyde for opposisjonens meninger, kan heller ikke opposisjonen i samme grad være med på å forme vedtekter og beslutninger. Mangelen på inkludering av opposisjonen bygger under Martinussen (2002 og 2004) sin teori om et økt majoritetspreg i formannskapsmodellen. Funnene til Martinussen indikerer som nevnt at politikere i posisjon har signifikant større muligheter for å påvirke lokale policyer, enn hva opposisjonspolitikere har. Selv om tabell 8 ikke indikerer en økt beslutningsmakt til posisjonen, vil nødvendigvis en mangelfull inkludering av opposisjonen gjøre det enklere for posisjonen å påvirke policyer. På spørsmålet angående fokus på konsensus i Trondheimspolitikken svarer Olsø: ”Nei, jeg føler

ikke det er det og at det bør være det heller. Yngve Brox trekker frem noe lignende ved å si: Min opplevelse er at det er lite av det (fokus på å nå konsensus) i Trondheim... Vi har en slags semi-parlamentarisme”. Utsagnene til Olsø og Brox støtter opp om et mindre konsensuspreg, så vel som teorien til Martinussen. Ved et mindre fokus på konsensus og forhandling, vil det være nærliggende å anta at opposisjonens meninger i mindre grad tas til etterretning.

Funnene angående beslutningsprosessene i tabell 8, tidligere diskusjon om administrasjonens ”u-faglige” utredninger og mangel på inkludering av opposisjonens meninger, er alle med på å bygge under Martinussen (2002 og 2004). Ut i fra disse indikatorene kan det tyde på at formannskapsmodellen er på vei vekk fra rollen som en forhandlingsmodell. Det ser altså ut til å være en stor forskjell på teorien om formannskapsmodellen som en konsensusmodell og modellens faktiske virkelighet i praksis.

5.5.2 Lokaldemokratiet som utdanningsorgan.

Som tidligere nevnt av Mill (2008:412) og Young Stoker (1996:5-13) kan lokaldemokratiet også ha en utdannende effekt på politikerne. Hovedtanken er å utdanne politikere lokalt slik at disse på et senere tidspunkt vil være klare for en rolle som nasjonale politikere. Dette vil nå kort diskuteres ut i fra modellens teoretiske forutsetninger.

Alle de tre respondentene fra den kvalitative studien var positive til utdanningseffekten lokaldemokratiet og lokalpolitikken har på de folkevalgte. Gunnes trekker blant annet frem at: ”Opplæringen er jo i selve folkestyre-opplæringen. For eksempel hvordan man får løftet frem saker. For det er dønn likt..” For Gunnes er det her likhetstrekk mellom det sentrale og det lokale i hvordan politikerne får løftet frem saker. Disse likhetene kan altså lære politikerne hvordan prosedyrer fungerer lokalt, for så å finne lignende prosedyrer på sentralt hold. Med utgangspunkt i en opplæring i like prosesser og instanser vil parlamentarismen ha en fordel. En parlamentarisk modell er i store trekk lik den ved stortinget i Norge, dermed er også instansene og prosedyrene likere.

Ved en parlamentarisk modell vil posisjonspolitikere få en lignende utdanning av det å sitte i posisjon på sentralt hold, selv om omfanget er større og prosessene flere. Byrådet omtales ofte som en byregjering og fungerer på tilsvarende måte. I en formannskapsmodell vil fortsatt posisjonen sitte i utøvende organ. Forskjellen er imidlertid inkluderingen av opposisjonen.

Det utøvende organ vil være mer ulikt i en formannskapsmodell og inkluderingen av opposisjonen i utøvende organ vil forårsake ulike rutiner og prosedyrer. I en parlamentarisk modell kan heller ikke byrådspolitikere sitte i bystyret. Dette er tilsvarende det å ikke kunne sitte i regjering og stortinget på likt. Ved en formannskapsmodell vil derimot en formannskapspolitiker kunne sitte i bystyret.

Også opposisjonen i den kommunale parlamentarismen vil kunne få en politisk utdanning som bedre matcher den sentrale. Ved å utestenges fra utøvende organ må opposisjonspolitikere drive aktiv opposisjonspolitik. Dette fungerer på lignende måte lokalt og sentralt. I en eventuell formannskapsmodell vil ikke opposisjonen drive tilsvarende opposisjonspolitik på grunn av deres representasjon i utøvende organ. Selv om en opposisjonspolitik er nødvendig vil allikevel forutsetningene være annerledes.

Når det gjelder komiteene og utvalgene står de to politiske styringsmodellene nærmere hverandre, da disse fungerer på tilsvarende lik måte. Organiseringen av ansvarsområder kan på mange måter sammenlignes med de ulike departementene på sentralt hold. Komiteene og utvalgene vil naturligvis avvike fra departementene, men kan allikevel gi politikere en viss utdanning i det å være medvirkende innenfor et begrenset politisk område.

Ut i fra diskusjonen ovenfor vil den kommunale parlamentarismen kunne gi en mer gunstig utdanning for politikere. Dette grunnes i en større likhet angående prosedyrer og instanser. Som nevnt under punkt 3.1 skulle lokaldemokratiet ifølge Mill organiseres på tilsvarende måte som den sentrale myndigheten. Samtidig tok Mill avstand fra valgordninger hvor kun flertallet ble representert i utøvende organ. Årsaken til dette skyldes at opposisjonens meninger også kunne ha noe for seg. Dette blir nærmere belyst med Mill sitt sitat under punkt 3.1. Sett ut i fra et utdanningsperspektiv av politikere vil imidlertid parlamentarismen ha en fordel ved å i større grad være lik den sentrale myndigheten.

5.6 Skillelinjene.

Til slutt i denne diskusjonsdelen vil de politiske skillelinjene diskuteres. Ut i fra den tidligere nevnte operasjonelle forklaringen vil dermed fokuset nå ligge på det politiske ansvaret, tverrpolitisk samarbeid og velgernes innsikt. Disse tre aspektene dekker faktorer som er sentrale for å kunne få tydelige skillelinjer i politikken. Funnene som diskuteres nedenfor går

i all hovedsak overens med de teoretiske forutsetningene til styringsmodellene. Den kvantitative undersøkelsen indikerer at det politiske ansvaret er tydeligere plassert i de parlamentariske kommunene, samtidig som det også er enklere for velgerne å se hvilke partier som står bak vedtakene. Videre viser den kvantitative undersøkelsen at det er noe mer tverrpolitisk samarbeid i formannskapskommunene. Som diskutert nedenfor er dette forenelig med de modellenes forutsetninger. En tydelig posisjonsdominans vil også være positivt for de politiske skillelinjene. Dette er tydeliggjort ovenfor ved å se på hvorvidt opposisjonens meninger tas til etterretning. Mangelen på inkluderingen av opposisjonen indikerer en sterk innvirkning på politikken av posisjonen, uavhengig av styringsmodell.

5.6.1.1 Tabell 9.

Skillelinjer		
Styringsmodellen klargjør det politiske ansvaret på en god måte?		
Parlamentarismen	Formannskapsmodellen	
	Prosent (Frekvens)	Prosent (Frekvens)
Svært uenig	0.0 (0)	6.5 (3)
Uenig	11.8 (6)	15.2 (7)
Verken/eller	15.7 (8)	30.4 (14)
Enig	29.4 (15)	37.0 (17)
Svært enig	39.2 (20)	10.9 (5)
Totalt	96.1 (49)	100.0 (46)
System missing	3.9 (2)	0.0 (0)
Totalt	100.0 (51)	100.0 (46)

Tabell 9 illustrerer politikernes tanker angående klargjøringen av det politiske ansvaret. Flertallet av formannskapsrespondentene er enige med at formannskapsmodellen klargjør det politiske ansvaret. Fra den kommunale parlamentarismen er det et enda større flertall for at modellen klargjør det politiske ansvaret. Over to tredjedeler av respondentene føler modellen klargjør det politiske ansvaret på en god måte. Det er heller ingen respondenter som er svært uenige med påstanden. Selv om hovedtyngden av respondenter i begge styringsmodellene er positive til klargjøringen, er det de parlamentariske respondentene som er mest positive.

Klargjøringen av det politiske ansvaret har vært et av de mest brukte argumentene mot formannskapsmodellen. Komiteer, bystyret og formannskapet bærer alle preg av en bred politisk representasjon og et forhandlingsfokus, noe som ikke bidrar til å tydeliggjøre ansvaret. Selv om funnene fra denne studien indikerer en mindre inkludering av opposisjonens meninger, vil allikevel de ulike instansene bære preg av politisk debatt og

diskusjon. Slik diskusjon og debatt kan i seg selv være nok til at mye av transparensen og klarheten i politikken ha forsvunnet underveis.

Videre har også administrasjonen større fullmakter i en formannskapsmodell med en faglig leder. Den økte innflytelsen til administrasjonen, med både innstillingsrett og innflytelse over implementeringen, kan bidra til at politisk fattede vedtak bærer preg av administrasjonen og ikke kun politikerne. Som diskutert ovenfor med uttalelsene til Olsø angående både innstilling og implementering, har administrasjonen muligheten til å sette sitt preg på disse. Som også trukket frem av Gunnes kan politikerne plassere det politiske ansvaret over på rådmannen. Med tanke på rådmannens innflytelse kan noe av ansvaret hvile på administrasjonen, men kan også fungere som en ansvarsfraskrivelse fra politikernes side. Å overføre det som skal være det politiske ansvaret over på rådmannen, vil kunne være skadelig for klargjøringen av det politiske ansvaret. Å skyve ansvar over på administrasjonen og rådmannen gjør det mulig for de folkevalgte å komme billigere unna i situasjoner hvor ansvaret egentlig bør plasseres på politikerne.

En slik ansvarsfraskrivelse vil ikke være mulig i en parlamentarisk modell, da politikere tar over rådmannsrollen. Inntoget av et byråd tilsier at rådmannsstillingen elimineres, samt at byrådet overtar innstillingsretten og kontrollen over administrasjonen. Ved byrådets ledelse av administrasjonen vil det ikke lenger være mulig for posisjonen å skyve ansvaret over på rådmannen. Ledelsen ovenfor administrasjonen klargjør hvor ansvaret ligger ved implementeringen av vedtak, og det er i hovedsak byrådet som må stå ansvarlig for dette. På denne måten vil posisjonen enklere kunne stå bak positive vedtak, samtidig som opposisjonen kan plassere skylden på posisjonen ved negative utfall.

Videre vil ansvaret også ligge klarere på posisjonen på grunn av majoritetsmodellens tydelige skille mellom opposisjon og posisjon. Dette skyldes hovedsakelig ekskluderingen av opposisjonen fra utøvende organ. Ved byrådets ledelse av kommunen er det kun posisjonspolitikere i den utøvende instansen. Dette vil kunne føre til en mer effektiv diskusjon i byrådet, samt en tydeligere politisk linje på fattede byrådsvedtak. Vedtakene vil dermed bære mer preg av posisjonspartiernes politikk. I en formannskapsmodell med flere partier i utøvende organ, vil diskusjonen og vedtakene kunne bære preg av den brede representasjonen. Et klart ansvar vil da være vanskelig å plassere. Dette vil ikke være situasjonen i en parlamentarisk modell.

5.6.2 Tverrpolitisk samarbeid.

Videre i den operasjonalserte forklaringen angående skillelinjene trekkes det tverrpolitiske samarbeidet inn. Dersom det er lite samarbeid mellom partiene vil det også kunne være enklere å se skillene mellom partiene. Et eventuelt samarbeid vil kunne lede til forhandling og kompromiss mellom partiene, som igjen bidrar til å viske ut skillene dem imellom. Et tverrpolitisk samarbeid kan med dette være negativt for tydeligheten av de politiske skillelinjene.

Funnene fra tabell 10 i appendix, viser et større tverrpolitisk samarbeid i de to formannskapskommunene. Det er altså flere formannskapspolitikere som føler at arbeidet i bystyret er preget av samarbeid på tvers av partigrensene. Funnene kan på mange måter deles i tre, da ca. en tredjedel av respondentene ligger i hver sin kategori. Både kategoriene med som er negative og positive til det tverrpolitiske samarbeidet, inneholder en tredjedel av respondentene hver. Til slutt er også en tredjedel av respondentene å finne i kategorien ”verken/eller”. Fra de parlamentariske respondentene mener hovedvekten at arbeidet verken er sterkt preget av samarbeid eller svært lite preget av det. I den parlamentariske modellen ligger derimot hovedtyngden av respondenter på den negative siden av skalaen. Over halvparten av respondentene er uenig i at arbeidet i bystyret er preget av tverrpolitisk samarbeid.

Ut i fra de teoretiske forutsetningene til de to modellene var det forventet at formannskapsmodellen hadde et større fokus på tverrpolitisk samarbeid. Som tidligere diskutert har konsensusmodeller et fokus på både på inkludering og forhandling. Samtidig er det like mange respondenter som er uenig i et tverrpolitisk samarbeid, som det er respondenter som er enig. Funnene fra formannskapsmodellen er dermed svært motstridende. Ut i fra hva som er forventet i en tradisjonell konsensusmodell burde det vært et klarere flertall for et tverrpolitisk samarbeid. I og med at funnene er såpass tvetydige vil de heller ikke argumentere sterkt for Martinussens (2002 og 2004) teorier om majoritetspreg og snik-parlamentarisering av formannskapskommuner. De ulike svarene fra respondentene kan dermed best tolkes som å være et resultat av respondentenes politiske hverdag og subjektive virkelighet.

Fra de parlamentariske kommunene er trenden imidlertid mer som forventet. Majoritetsmodeller vektlegger et tydelig skille mellom opposisjon og posisjon, noe som dermed ikke inviterer til et politisk samarbeid på tvers av dette. Posisjonen får i en parlamentarisk modell en økt makt og innflytelse, og vil på denne måten ikke ha et like stort behov for å samarbeide. Særlig gjelder dette i utøvende organ. Dette vil kunne få frem skillene mellom partiene på en positiv måte, da politiske forhandlinger og inkludering ikke er like sentralt i denne styringsmodellen.

Avslutningsvis er det viktig å vektlegge betydningen av koalisjoner mellom partiene. Dette forekommer til stadighet i norsk politikk, og de fem utvalgskommunene i studien er intet unntak. Slikt samarbeid er imidlertid normal praksis uavhengig av styringsmodell. Koalisjoner trenger dermed ikke å ha påvirket svarene til noen respondenter mer enn andre. Det er også verdt å merke seg at eventuelle mindretallsstyrer kan føre til et større samarbeid på tvers av skillet mellom posisjon og opposisjon. Av casene i denne undersøkelsen så har ingen av kommune mindretallsstyrer (Trondheim kommune 2014; Oslo kommune 2014; Tromsø kommune 2014; Bergen kommune 2014 og Stavanger kommune 2014). Dermed er ikke studiens utvalg preget av dette. Ved et eventuelt mindretallsstyre i en parlamentariske kommunene ville den overhengende risikoen for mistillitsforslag vært til stede. Denne risikoen ville kunnet forme det politiske spillet i bystyret. Et flertallsstyre vil dermed kunne ha en positiv effekt på å få frem skillelinjene, da det minsker insentivene for samarbeid, samt risikoen for mistillitsforslag. Dette er også presentert i den tidligere forskningen av Myrvold(2004).

5.6.3 Velgerne.

Til slutt vil fokus nå rettes mot velgerne. Dersom velgerne klarer å se hvilke partier som står bak vedtakene er dette en indikator på at skillelinjene er klare. Det er dette som er fokus i tabell 11 i appendix. Et mye brukt argument for den kommunale parlamentarismen er nettopp at det blir enklere for velgerne å holde posisjonspartiene ansvarlig. Dette kommer av at velgerne enklere kan se hvilke partier som står bak vedtakene på grunn av den økte makten og innflytelsen til posisjonen. Ansvarliggjøringen foregår primært ved valg.

Ut i fra formannskapetssiden i tabell 11 er hovedtyngden av respondenter enig i at styringsmodellen får frem hvilke partier som står bak vedtakene. Som tidligere diskutert

under punkter som *makt og innflytelse* (punkt 5.1.3) og *beslutningsprosessene* (punkt 5.5) indikerer funnene fra denne studien støtte til Martinussen (2002 og 2004) sine teorier. Det økte majoritetspreget i formannskapsmodellen vil kunne være en mulig årsak til respondentenes positivitet i tabell 11. Majoritetsfokuset vil kunne bidra til å fremme forskjellene mellom partiene og også få frem hvilke partier som står bak vedtakene. Et illustrerende eksempel er om opposisjonens meninger tas til etterretning, noe som er tidligere diskutert. Her kom det frem at opposisjonens meninger ikke ble særlig vektlagt/tatt til etterretning. Dermed vil fattede vedtak kunne bære sterkere preg av posisjonspartiens politikk. Samtidig er det verdt å påpeke at langt i fra alle respondentene er enige i at velgernes innsyn er godt. Det er også en betydelig andel av respondentene som enten føler det motsatte, eller som føler innsynet verken er spesielt godt eller dårlig.

Gunnes bekrefter de tydelige skillene ut i fra Trondheimspolitikken: ”Det er... klare skillelinjer mellom de politiske partiene”. Gunnes støtter dermed opp om funnene fra den kvantitative undersøkelsen. Gunnes sin uttalelse får også støtte av Brox, som legger til at ”Formannskapsmodellen bidrar ikke i seg selv til å vise skillene”. Både Brox og Gunnes er dermed enig i at skillene er tydelige i Trondheim, men ifølge Brox er dette ikke på grunn av, men heller på tross av formannskapsmodellen. Konsensusmodeller har som nevnt et fokus på inkludering, forhandling og samarbeid. Videre er også både opposisjon og posisjon representert i utøvende organ. Samlet sett bidrar ikke et fokus på forhandling, samarbeid, samt bred politisk representasjon til klarere skiller. En mulig forklaring på politikernes oppfatning av skillene kan dermed være det økte majoritetspreget i styringsmodellen. Dette majoritetspreget er i utgangspunktet ikke noe de teoretiske forutsetningene til formannskapsmodellen selv bidrar til, slik Brox trekker frem. Det økte majoritetspreget i formannskapsmodellen kan dermed være en årsak til politikernes oppfatning av skillelinjene i egen styringsmodell.

Fra de parlamentariske kommunene er funnene mer i tråd med de teoretiske forutsetningene. Godt over halvparten av respondentene føler velgerne kan se hvilke partier som står bak vedtakene. Det er også svært få som mener det motsatte. I en parlamentarisk styringsmodell er opposisjonen eliminert fra utøvende organ, som igjen legger til rette for en mer helhetlig politikk fra posisjonens side. Byrådet kan med dette forme politikken mer slik den vil. Særlig ved flertallsstyrer vil dette være mulig, da risikoen for mistillitsforslag er mindre. Byrådet har også fått innstillingsrett. Videre er også ledelsen over administrasjonen med på å gi økt

kontroll over implementeringen. Dermed kan iverksettingen av politikken formes i bildet av posisjonens politikk. Alt dette bidrar til en tydeligere dominans av posisjonen i politikken. En konsekvens av dette, vil igjen være et større innsyn for velgerne, da det tydelig kommer frem hvem som står bak og er ansvarlig for politikken.

Også Brox tror en parlamentarisk modell vil kunne få tydeligere frem skillene. På spørsmål om parlamentarismen vil forandre noe angående skillelinjene svarer Brox; ”Ja, det vil komme enda tydeligere frem. Helt sikkert... Fordelen er at det blir lettere for dem (velgerne) å se konsekvensene av det flertallet dem har valgt”. Ut i fra utsagnet til Brox og funnene ovenfor, vil skillelinjene i en parlamentarisk modell være tydeligere enn i en formannskapskommune. Den økte innsikten dette gir velgerne vil kunne gi dem et bedre grunnlag for ansvarliggjøringen av politikerne, samt et bedre innblikk i hva de ulike partiene står for.

For å summere blir dermed både tydeligheten av skillelinjene og plasseringen av det politiske ansvaret vurdert som bedre i de parlamentariske kommunene. Allikevel vurderes begge disse temaene som gode også i formannskapskommunene. Dette er noe overraskende. En mulig årsak er indikatorene på et økt majoritetspreg i formannskapskommunene. Videre vurderes også det tverrpolitiske samarbeidet i de to formannskapskommunene som mer omfattende. Dette går overens med konsensusmodellens fokus på samarbeid og forhandling.

6 Konklusjon

Denne studien har gått nærmere inn på to spesifikke politiske styringsmodeller. Formannskapsmodellen har i en årrekke dominert den regionale og lokale organiseringen. Den parlamentariske styringsmodellen har derimot sakte men sikkert slått rot i en knippe kommuner og fylkeskommuner. Den nylige utviklingen indikerer imidlertid en økt interesse og nysgjerrighet angående innføring av en parlamentarisk modell. På mange måter er den kommunale parlamentarismen i ferd med å overta som styringsmodell blant de norske storkommunene.

Studien har ønsket å belyse fem hovedtemaer innenfor de to styringsmodellene. Først ble temaet *makt og innflytelse* diskutert ut i fra styringsmodellenes teoretiske forutsetninger og studiens empiriske funn. Målet var her å se hvordan politikerne vektla de ulike instansenes innflytelse på beslutningene i kommunen. Funnene indikerer utøvende

organ blir ansett som mest innflytelsesrikt i begge styringsmodellene. I formannskapsmodellen ble bystyret og administrasjonen betraktet som relativt innflytelsesrike. Dette stemmer godt overens med administrasjonens makt via innstillingsrett, implementering, samt rådmannens politiske uavhengige lederskap. Fokuset på inkludering og forhandling i konsensusmodellens bystyre legger også til rette for en økt vektlegging av dets innflytelse. I de parlamentariske kommunene ble disse instansenes innflytelse betraktet som mindre enn i formannskapsmodellen. Dette er naturlig ut i fra byrådets ledelse over administrasjonen og majoritetsmodellens manglende fokus på forhandling i instanser som bystyret.

Fokuset gikk så videre til temaet *effektiv politikk*. Med en effektiv politikk menes det at de politiske prosessene går hurtig og innebærer alt fra innstilling, diskusjon og implementering. I denne undersøkelsen ble hovedfokuset lagt på henholdsvis diskusjonen i bystyret og implementeringen. Begge disse var i favør den kommunale parlamentarismen. Imidlertid er forskjellene her minimale. Ut i fra det politiske lederskapet over administrasjonen burde forutsetningene ligge mer til rette for effektiv implementering. Forutsetningene for en effektiv diskusjon er også i favør den kommunale parlamentarismen. Dette er på grunn av majoritetsmodellens fokus på ekskludering. I sterk kontrast til dette er fokuset i konsensusmodeller som formannskapet på forhandling og samarbeid. Her ligger dermed modellene som teoretiske motpoler. Funnene indikerer imidlertid en forskjell mellom modellene i praksis og teori. Høyrepolitiker Yngve Brox argumenterer imidlertid for at demokrati tar tid, uavhengig av modell. For at et demokrati skal være åpent og gjennomskiktig tar det ifølge Brox tid. Avslutningsvis ble det også bekreftet at ut i fra Mill og Sharpe sine tanker om lokaldemokratiet som en effektiv forvalter, så har formannskapsmodellen noe bedre forutsetninger.

Det tredje fokuset omhandlet *politikernes forhold til administrasjonen*. Funnen fra denne studien viser at respondentene er ”middels” til ”godt fornøyd” med samarbeidet, uavhengig av styringsmodell. Det er imidlertid flere formannskapspolitikere som er fornøyde med samarbeidet enn parlamentarikere. Ut i fra det politiske lederskapet over administrasjonen er dette noe overraskende, da det er nærliggende å anta at kontroll over samarbeidet vil føre til økt tilfredshet. Samtidig kan en mulig forklaring på dette skyldes at politikere i formannskapsmodellen er mer avhengig av et godt samarbeid med administrasjonen. Dermed blir også politikerne mer fornøyd med samarbeidet. I en parlamentarisk modell vil derimot

politikerne i større grad kunne ignorere administrasjonen, da politikerne selv sitter med ansvaret. Dette vil igjen kunne føre til et dårligere samarbeid. Videre kommer det frem at på tross av sitt gode samarbeid så ønsker flere av formannskapspolitikere seg økt kontroll over administrasjonen. Med bakgrunn i at administrasjonen og rådmannen danner en egen og innflytelsesrik sfære i lokalpolitikken, er det lite overraskende at formannskapspolitikere ønsker mer kontroll.

Studiens fjerde tema omhandler skillene mellom *opposisjon og posisjon i beslutningsprosessene*. Som forventet er det en ulik oppfatning mellom opposisjonspolitikere og posisjonspolitikere. I begge styringsmodellene er posisjonen mer positiv til at opposisjonens meninger tas til etterretning. Samtidig er det kun i den parlamentariske modellen at posisjonen er virkelig positiv til inkluderingen av opposisjonens meninger. Opposisjonen føler på sin side at deres egne meninger ikke tas til etterretning. Under den tidligere presenterte forskningen til Saxi (2007:104-108) kommer det frem at opposisjonens rolle i en parlamentarisk modell kan føles som en ”vandring i skyggenes dal”. Denne vandringen er preget av avmakt og mangel på innflytelse. Funnene til denne studien kan på mange måter beskrive opposisjonens rolle som en vandring i skyggenes dal, uavhengig av styringsmodell. Videre vil en stor posisjonsdominans i formannskapsmodellen gi økt tyngde til Martinussen (2002 og 2004) sin teorier. Martinussen (2002 og 2004) hevder at formannskapsmodellen stadig bærer et større majoritetspreg. En mangelfull inkludering av opposisjonen gir dermed tyngde bak påstanden majoritetsstyre i et konsensusdemokrati. Avslutningsvis ble det også kommet frem til at den kommunale parlamentarismen vil kunne gi en mer gunstig utdanning for politikerne, ut ifra Mill(2008:412) og Youngs (Stoker 1996:5-13) synspunkter.

Til slutt blir de *politiske skillelinjene* trukket frem. Med den økte ansvars plasseringen og myndigheten til byrådet og posisjonen var det her forventet tydeligere skillelinjer i den parlamentariske modellen. Studiens funn indikerer også dette. De parlamentariske politikerne anser både det politiske ansvaret som tydelig plassert, samt velgernes innsyn som godt. Selv om formannskapspolitikere ikke betrakter disse som like gode, er de allikevel positive til ansvars plasseringen og velgernes innsyn. Som en konsensusmodell med fokus på inkludering, forhandling og en større maktspredning til blant annet administrasjonen, er funnene noe overraskende. En mulig årsak kan være et økt majoritetspreg slik Martinussen (2002 og 2004)

hevder. Et økt majoritetspreg vil enklere kunne få frem hvilke partier som står bak vedtakene for velgerne, samt tydeligere plassere ansvaret på partiene bak vedtakene.

Funnene fra denne studien indikerer dermed hovedsakelig det som er forventet ut i fra styringsmodellens teoretiske forutsetninger og tidligere forskning. Allikevel er forskjellene mellom styringsmodellene i denne studien til tider såpass små, at noen av funnene indikerer mindre forskjeller en hva som først er antatt. Samtidig er det også funn som peker i retning av et økt majoritets- og posisjonspreg av formannskapsmodellen. Særlig den mangelfulle inkluderingen av opposisjonen indikerer dette. Funnene sår dermed en viss tvil om formannskapsmodellen som en klar konsensusmodell. Det ser altså ut til å være en forskjell på modellen i teori og praksis.

En mulighet for videre forskning kunne da ha omhandlet det potensielt økte majoritetspreget i formannskapsmodellen. Dersom en slik snik-parlamentarisering av formannskapsmodellen allerede er i gang, vil et eventuelt skifte kunne være et mindre skritt enn først antatt. På en annen side vil en eventuell overgang også kunne være overflødig, da formannskapsmodellen allerede kan besitte lignende egenskaper som parlamentarismen.

7 Litteraturliste.

Anderson, Christopher J. & Guillory, Christine A. (1997). Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems. *The American Political Science Review*. Vol 91(1), 66-81.

Andreassen, Helene(2012, 19.06). Ett skritt nærmere parlamentarisme. *Aftenbladet*. Hentet den 01.10.2013 fra <http://www.aftenbladet.no/sandnes/Innforer-parlamentarisme-i-Sandnes-2991130.html#.UmErr-B8fbU>

Bergen kommune(2014): <https://www.bergen.kommune.no/>. Informasjon om styringsmodell i Bergen kommune. All nedlasting 14.05.2014.

Bjørnsrud, Halvor(2005). *Formannskap og rådmann, eller byråd?* (Masteroppgave). Norges teknisk- naturvitenskaplige universitet: Trondheim

Brannen, Julia(1992). ”Combining qualitative and quantitative approaches: an overview” i Julia Brannen (red.) *Mixing methods: Qualitative and Quantitative Research*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Ebenstein, William & Ebenstein Alan(2000). *Great political thinkers. Plato to the present*. Boston: Wadsworth.

Gaard, Tone(2014). *Politisk organisering*. Hentet den 02.03.2014 fra <https://www.stavanger.kommune.no/Politikk-og-demokrati/Styrer-rad-og-utvalg/Stavanger-bystyre1/Stavanger-bystyre/#moter/2014/140819>

Hagen, Terje P. Myrvold, Trine M. Opedal, Ståle. Stigen, Inger M. Østtveiten, Helge Strand. (1999). *Parlamentarisme eller formannskapsmodell*. Oslo: Nordberg As.

Hagen, Terje P & Sørensen, Rune J. (2006). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget AS

Hellevik, Ottar([1971]2003). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Holmquist, Tone (2011, 22.06.). Polar parlamentarisme. *Kommunal rapport*. Hentet 01.10.2013 fra http://kommunal-rapport.no/artikkel/polar_parlamentarisme

Hovik, Sissel & Stigen Inger M.(2008). ”Kommunal Organisering 2008”. *NIBR- rapport 2008:20*. Oslo: Norsk Institutt for by-og regionsforskning.

Jacobsen, Jon (2012, 26.01.). Fredrikstad kan få ”byregjering”. *Fredrikstad blad*. Hentet den 01.10.2013 fra <http://www.f-b.no/nyheter/fredrikstad-kan-fa-byregjering-1.6737497>

Jeglheim, Egil(2012). *Høring om innføring av parlamentarisk styreform*. Hentet den 01.10.2013 fra <http://www.moss.kommune.no/Artikkel.aspx?AId=7678&back=1&Mid1=3607>

John, Peter([2001] 2004). *Local Governance in Western Europe*.
London: SAGE Publications Ltd

Jupskås, Stein Halvor(2014, 07.01.). Mer makt til bydelene i Stavanger. *Aftenbladet*. Hentet den 31.05.2014 fra <http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/stavanger/Mer-makt-til-bydelene-i-Stavanger-3328046.html#.U4nHEyjHbbU>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet(2014). *Ekspertutvalg skal se på oppgaveløsning i kommunene*. Pressemelding 03.01.2014.

Kommuneloven(1992). Kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme. Hentet fra http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3

Kristiansen, Ketil(2014). En seier for demokratiet. *Byavisa*. Hentet den 31.05.2014 fra <http://byavisa.no/2014/02/04/en-seier-for-demokratiet/>

Kvale, Steinar(1997). *Det kvalitative forskningsintervju*.
Oslo: Gyldendal AS

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

Lijphart, Arend(2008). *Thinking about democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*. London & New York: Routledge.

Lund, Bernt H.([1999]2003). *Styringssystemet i Oslo kommune*.

Oslo: Kommuneforlaget AS.

Martinussen, Pål E.(2002). "In search of the Government in Local Government: Coalition Agreements and Office Payoffs in Norway". *Scandinavian Political Studies*. Vol. 25, No.2, S. 139-171.

Martinussen, Pål E.(2004). "Majority Rule in Consensual Democracies: Explaining Political Influence in Norwegian Local Councils." *Local Government Studies*. Vol.30, No.3, S. 303-330.

Mill, John S.([1859]2008) *On liberty and other essays*.
New York: Oxford University Press.

Mohr, Lawrence B(1995). *Impact analysis for program evaluation*.
London: SAGE publications Ltd.

Moses, Jonathon W. & Knutsen, Torbjørn L.([2007]2012). *Ways of knowing*.
London: Palgrave Macmilian

Myrvold, Trine M(2004). "Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer".
NIBR 2004:113. Oslo: Norsk institutt for by-og regionsforskning.

Oslo kommune(2014): <http://www.oslo.kommune.no/>. Informasjon om styringsmodell i Oslo kommune. All nedlasting 14.05.2014.

Opedal, Ståle og Stigen, Inger M.(1999). "Hvem er mektigst i byen her?".
NIBR 1999:104. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Ottesen, Gunnar & Ballo, Øystein(2005). *Kompetanseutviklingsprogram i offentlig sektor- dokumentasjon av en modell* (Eureka digital 6-2006.) Hentet 03.03.2014 den fra <http://munin.uit.no/handle/10037/2315>

Patton, Michael Q.(1987). *How to use qualitative methods in evaluation*.
London: Sage Publications Ltd.

Ringdal, Kristen([2001]2009). *Enhet og Mangfold*.

Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Røste, Ole B.(2013). *Politikk og økonomi for statsvitere*.

Oslo: Gyldendal Akademisk

Røymo, Kristin(2012, 31.juli). Parlamentarismens fremtid i Tromsø. *Nordlys*. Hentet den 10.10. 2013 fra http://tromso.arbeiderparti.no/-/bulletin/show/747922_parlamentarismens-fremtid-i-tromsoe?ref=checkpoint

Saxi, Hans P.(2006). ”Parlamentarisme i norsk kommunesektor- fra konsensus til majoritetsstyre?”. *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*, Volum 03, 256-274.

Saxi, Hans P.(2007). *Fra konsensus til majoritetsstyre. Fylkesparlamentarisme i Nordland i et komparativ perspektiv*.(Doktoravhandling) Hentet 01.08.2013 fra <http://munin.uit.no/handle/10037/2379>

Setsaas, Ragnhild og Øyen, Øyvind(2010). “Parlamentarisme i Trondheim: Hva som må avklares?”. *Utredning Trondheim kommune*.

Skevik, Erlend(2006). Skien snuser på parlamentarisme. *Kommunal rapport*. Hentet 01.10.2013 fra http://kommunal-rapport.no/artikkel/skien_snuser_pa_parlamentarisme

Stavanger kommune(2014): <http://www.stavanger.kommune.no/>. Informasjon om styringsmodell i Stavanger kommune. All nedlasting 14.05.2014.

Stigen, Inger M., Hansen, Tore., Indset, Marte., Myrvold, Trine M. (2008).

”Innsetting eller utpeking?” *NIBR- rapport:2008:10*. Oslo: Norsk Institutt for by- og regionsforskning.

Stoker, Gerry(1996). Normative theories of local government and democracy. D. King og G. Stoker (Red.), *Rethinking Local Democracy*. (s.1-27).

London: Macmillian Press LTD.

Tjora, Aksel(2011). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*.

Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Tromsø kommune(2014): <http://www.tromso.kommune.no/>. Informasjon om styringsmodell i Tromsø kommune. All nedlasting 14.05.2014.

Trondheim kommune(2014): <http://www.trondheim.kommune.no/>. Informasjon om styringsmodell i Trondheim kommune. All nedlasting 14.05.2014.

Yin, Robert K.(1994). *Case study research. Design and methods*.

London: Sage Publications.

8 Appendix

8.1.1.1 Tabell 10.

Skillelinjer		
Hvor enig eller uenig er du i disse utsagnene?		
Arbeidet i bystyret er preget av samarbeid på tvers av partigrensene		
Formannskapsmodellen	Parlamentarismen	
	Prosent(Frekvens)	Prosent(Frekvens)
Svært uenig	4.3 (2)	15.7 (8)
Uenig	28.3 (13)	41.2 (21)
Verken/eller	32.6 (15)	23.5 (12)
Enig	23.9 (11)	17.6 (9)
Svært enig	8.7 (4)	
Totalt	97.8 (45)	98.0 (50)
System missing	2.2 (1)	2.0 (1)
Totalt	100.0 (46)	100.0 (51)

8.1.1.2 Tabell 11.

Skillelinjer		
Hvor enig eller uenig er du i disse utsagnene?		
Den politiske styringsmodellen gjør det enkelt for velgerne å se hvilke partier som står bak vedtakene		
Formannskapsmodellen	Parlamentarismen	
	Prosent(Frekvens)	Prosent(Frekvens)
Svært uenig	13.0 (6)	2.0 (1)
Uenig	15.2 (7)	11.8 (6)
Verken/eller	28.3 (13)	21.6 (11)
Enig	32.6 (15)	39.2 (20)
Svært enig	10.9 (5)	23.5 (12)
Totalt	100.0 (46)	98.0 (50)
System missing		2.0 (1)
Totalt	100.0 (46)	100.0 (51)

8.2 Deskriptiv data.

Formannskapsmodellen.

Formannskapsmodellen					
Deskriptiv data					
Variabel	N	Min.	Maks.	Gj.snitt	Standard avvik
Opposisjon/Posisjon	46	1	2	1.46	.504
Innflytelse bystyret	46	1	5	3.65	.971
Innflytelse komite/utvalg	44	1	5	3.52	.762
Innflytelse Administrasjonen	43	2	5	3.72	.766
Innflytelse Formannskapet	44	1	5	4.36	.780
Politikken implementeres hurtig	46	1	5	3.17	.797
Effektiv diskusjon-bystyret	46	1	5	2.48	.913
Samarbeid politikere og administrasjon	46	2	5	3.72	.720
Mer politisk kontroll over administrasjonen	46	2	5	4.11	.924
Opposisjonens meninger tatt til etterretning	46	1	5	2.89	1.159
Formannskapet klargjør politiske ansvaret	46	1	5	3.30	1.072
Tverrpolitisk samarbeid-bystyret	45	1	5	3.04	1.043
Enkelt for velgerne å se hvilke partier som står bak vedtak	46	1	5	3.13	1.204

Den kommunale parlamentarismen.

Parlamentarisk modell					
Deskriptiv data					
Variabel	N	Min.	Maks.	Gj.snitt	Standard avvik
Opposisjon/Posisjon	51	1	2	1.41	.497
Innflytelse bystyret	51	1	5	3.06	1.047
Innflytelse komite/utvalg	51	1	5	2.84	1.065
Innflytelse Administrasjonen	50	1	5	3.06	1.018
Innflytelse byrådet	50	1	5	4.42	1.012
Politikken implementeres hurtig	51	1	5	3.33	.952
Effektiv diskusjon-bystyret	50	1	5	2.54	1.034
Samarbeid politikere og administrasjon	50	1	5	3.34	.823
Mer politisk kontroll over administrasjonen	51	2	5	3.31	.948
Opposisjonens meninger tatt til etterretning	51	1	4	2.59	1.080
Formannskapet klargjør politiske ansvaret	49	2	5	4.00	1.041
Tverrpolitisk samarbeid-bystyret	50	1	4	2.44	.972
Enkelt for velgerne å se hvilke partier som står bak vedtak	50	1	5	3.72	1.031

8.3 Intervjuguide

Innledning.

Først og fremst vil jeg gjerne få takke deg for at du stiller til intervju. Dette setter jeg stor pris på.

Videre ønsker jeg å benytte meg av båndopptaker i dette intervjuet. Dersom du ikke ønsker dette kan du gi beskjed når som helst under intervjuet.

Oppgaven jeg skriver omhandler den kommunale parlamentarismen og formannskapsmodellen. Oppgavens mål er å se på de folkevalgtes oppfattelse av modellene. Innenfor modellene vil oppgaven mer spesifikt gå inn på temaer som omhandler makt og innflytelse, effektiv politikkføring, de folkevalgtes forhold til administrasjonen, beslutningsprosesser og de politiske skillelinjene. Det er også disse temaene som vil bli gjennomgått i dette intervjuet.

Det er de to styringsmodellene som er sammenligningsgrunnlag for intervjuet. Det er også viktig å understreke at det er din oppfatning av modellene jeg er ute etter. Derfor må du bare ta den tiden du trenger for å besvare spørsmålene.

Høres dette ok ut?

Dersom du måtte ønske vil ingen personnavn bli oppgitt i oppgaven, men jeg vil benytte kommunenavnet. Har du noen tanker til dette?

Har du noen andre spørsmål før vi begynner?

Del 1: Innledningsspørsmål.

1. Hvor kommer du fra?
2. Hvor lenge har du vært aktiv innen kommunepolitikken?
3. Hvor lenge har du vært i bystyret?
4. Hvilke ambisjoner og mål har du med politikken?

Del 2: Lokaldemokratiets rolle.

5. Hvilken rolle føler du lokaldemokratiet har i dag?
6. Kan den lokale myndigheten ha en begrensende effekt på det sentrales makt?
7. På hvilken måte kan lokaldemokratiet forberede/utdanne politikere for en rolle i parlamentet?
8. Hvor godt føler du lokaldemokratiet håndterer sine velferdsfunksjoner?
9. Klarer lokaldemokratiet å tilpasse sentrale vedtekter til det lokale?
 - Hvorfor/Hvorfor ikke?

Del 3: Valgordning.

10. Hva ser du som fordeler ved en proporsjonel valgordning?
 - Ulemper?
11. Hva ser du som en fordel ved majoritetsvalg?
 - Ulemper?

Del 4: Makt og innflytelse.

12. Hvor stor makt og innflytelse har det utøvende organ i formannskapsmodellen?
13. Hvilken evt. forandring skjer ved utøvende organs makt, etter en overgang til parlamentarismen?
14. Hvor stor er bystyrets myndighet i formannskapsmodellen?
 - Evt. hvordan forandrer denne seg ved en overgang til parlamentarismen?
15. På hvilken måte har de mindre partiene i formannskapsmodellen innflytelse på politikken?
16. Små partier i parlamentariske systemer har antydnet mangel på innflytelse. Hva er risikoen ved opposisjonens mangelfulle innflytelse?

Del 5: Effektiv politikk.

17. Hvor gode forutsetninger har de to styringsmodellene for å føre en effektiv politikk? (Forklaring om nødvendig: saksutredninger, diskusjon, implementering).
18. Hvordan blir diskusjonen i bystyret preget av om det er flertalls-mindretallsstyre?
19. Føler du politikken og diskusjonen i formannskapet har et fokus på konsensus?
20. På hvilken måte tror du diskusjonen i bystyret vil forandre seg ved en overgang til parlamentarismen?

- Fordeler/ulemper?

Del 6: Forhold til administrasjonen.

21. Hvordan oppfatter du dagens forhold mellom de folkevalgte og administrasjonen?

22. Hva kan man tjene ved et politisk lederskap over administrasjonen?

- Hva kan man miste?

23. Hvordan vurderer du viktigheten av administrasjonens faglige kompetanse?

24. Hvordan vurderer du de folkevalgte innflytelse på administrasjonen?

25. Hvordan vurderer du administrasjonens innflytelse på de folkevalgte?

Del 7: Beslutningsprosessen.

26. Hvordan er opposisjonspartiene involvert i beslutningsprosessen i formannskapsmodellen?

27. Hvordan vil dette evt. forandre seg ved en overgang til parlamentarismen?

28. Hvor mye av arbeidet i bystyret er preget av samarbeid på tvers av partigrensene?

29. Hvordan tror du et evt. mistillitsforslag ville preget beslutningsprosessen?

30. Hva vil et utøvende organ, kun bestående av posisjonspartier, si for beslutningsprosessen?

Del 8: De politiske Skillelinjene.

31. Hvor tydelig føler du at formannskapsmodellen bidrar til å få frem skillelinjene mellom partiene?

- Hva er det som får frem skillelinjene?

- Hva er det som hindrer skillelinjene å komme frem?

32. Hvor vanskelig er det for velgerne å se hvilke partier som står bak vedtak?

33. Hvordan vil tydeliggjøringen av skillelinjene evt. forandre seg ved overgangen til en parlamentarisk modell?

Del 9: Avslutning.

34. Hva ser du som formannskapsmodellens fordeler og ulemper?

35. Hva tenker du om den parlamentariske modellen og dets fordeler og ulemper?