

Benjamin Sandø Frank

Analyse av lokalpolitisk beslutningsprosess: Valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune

En komparativ casestudie av Stavanger og
Trondheim kommune

Masteroppgave i statsvitenskap
Veileder: Pål Erling Martinussen
Medveileder: Ann-Karin Tennås Holmen
Mai 2024

Benjamin Sandø Frank

Analyse av lokalpolitisk beslutningsprosess: Valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune

En komparativ casestudie av Stavanger og Trondheim
kommune

Masteroppgave i statsvitenskap
Veileder: Pål Erling Martinussen
Medveileder: Ann-Karin Tennås Holmen
Mai 2024

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Staten og kommunens ideal er å ha det beste lokaldemokratiet mulig for borgerne, styreform er en representasjon på dette. Når flere og flere norske kommuner utreder parlamentarisk styreform, blir det viktigere å forstå hvorfor noen av dem velger å beholde formannskapsmodellen mens andre velger å innføre parlamentarisme.

Den eksisterende forskningslitteraturen på styreform har hovedsaklig konsentrert seg på konsekvensene av forskjellige styreformer og hvordan styreformene utvikler seg over tid. Den tar for det meste utgangspunkt i at kommunal parlamentarisme allerede er etablert og praktiseres, hvilket åpner for muligheten til å forske på parlamentarisme etter at den er blitt vedtatt, men før den faktisk er blitt innført slik som i Trondheim kommunes tilfelle.

Denne masteroppgaven søker å belyse forskjellen i valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune i 2023. Oppgaven er en komparativ casestudie, utformet etter MSRDP-prinsippet. Oppgavens problemstilling vil besvares gjennom ni fokuserte semistrukturerte intervjuer av administrasjonsledelsen og sentrale politikere i de to kommunene. Fire operasjonaliserte forskningsspørsmål danner grunnlaget for spørsmålene funnet i intervjuguiden. Informantene vil svare på spørsmål omhandlende fire temaer, organisering og strukturering, interesse og kunnskap, argumenter for å beholde/endre styreform og forhandlinger. Svarene fra disse informantene vil hjelpe med å forklare forskjellene i valg av styreform i Stavanger og Trondheim. Relevant teori slik som Røviks symbolsk-fortolkende teori, Rommetvedts beslutningsteori, Webers legitime autoriteter og Rational Choice Institutionalism (RCI) vil være de teoretiske forklaringsmodellene med hvilket oppgaven vil forklare forskjellen i valg av styreform i kommunene.

Informantene i Stavanger kommune har gitt uttrykk for at de opplever at det har vært mye usikkerhet blant partiene rundt det å skulle ta stilling til styreform. De peker på at enkeltaktørers rolle i partiene har vært en avgjørende faktor for valget av styreform i kommunen. I Trondheim kommune mener informantene at styreform har vært diskutert over lengre tid og at det bare har vært et spørsmål om tid før omstendighetene ville tilrettelegge for innføringen av kommunal parlamentarisme.

Abstract

The state and the municipality's ideal are to have the best local democracy possible for the citizens; governance is a representation of this. As more and more Norwegian municipalities investigate a parliamentary form of governance, it becomes increasingly important to understand why some choose to retain the alderman doctrine while others decide to implement the parliamentary principle.

The existing research literature on governance has mainly focused on the consequences of different governance models and how these models develop over time. It mostly assumes that municipal parliamentarism has already been implemented, which opens the possibility to study governance after it has been decided to implement it, but before it has actually been enacted, as in the case of Trondheim municipality.

This master's thesis seeks to shed light on the differences in the choice of governance in Stavanger and Trondheim municipalities in 2023. The thesis is a comparative case study, designed according to the MSRD-principle. The research question will be answered through nine focused semi-structured interviews with the administrative leadership and key politicians in the two municipalities. Four operationalized research questions form the basis of the questions found in the interview guide. The informants will answer questions concerning four themes: organization and structuring, interest and knowledge, arguments for maintaining/changing the governance model, and negotiations. The answers from these informants will help explain the differences in the choice of governance model in Stavanger and Trondheim. Relevant theories such as Røvik's symbolic-interpretive theory, Rommetvedt's decision theory, Weber's legitimate authorities, and Rational Choice Institutionalism (RCI) will be the theoretical explanatory models with which the thesis will explain the differences in the choice of governance in the municipalities.

Informants in Stavanger municipality have expressed that they experience a lot of uncertainty among the parties about taking a stance on the governance model. They point out that the role of individual actors in the parties has been a decisive factor in the choice of governance model in the municipality. In Trondheim municipality, the informants believe that because the governance model has been discussed for such a long time, it has only been a matter of time before the circumstances would facilitate the introduction of the parliamentary principle.

Forord

Først og fremst vil jeg takke mine veiledere, Pål Erling Martinussen og Ann-Karin Tennås Holmen for gode innspill og grundige tilbakemeldinger, deres innsikt og råd underveis har betydd mye.

Jeg vil gjerne takke alle informanter i både Stavanger og Trondheim kommune som har stilt til intervju. Dere har dannet det empiriske grunnlaget for oppgaven min og uten dere kunne aldri denne masteroppgaven blitt til. En stor takk går også til de ansatte i Stavanger kommune og i Trondheim kommune som har vært svært behjelpelige og generøse med sin tid.

En spesiell takk går ut til alle mine venner fra master i statsvitenskap kull 2022, dere har gjort mastergraden til en fantastisk opplevelse.

Videre vil jeg takke familien min. Foreldrene mine og brødrene mine har støttet meg gjennom hele mastergraden og dette har vært svært viktig for meg. Og en stor takk går også til mormor og tante Wenche og de mange hyggelige besøkene underveis, deres kjærighet og mange klemmer har hjulpet meg stort i skriveprosessen. Jeg er fremdeles mett av alle lefsene.

Helt til slutt vil jeg takke min viktigste støttespiller i hverdagen. Takk for de mange sene kveldene og tidlige morgentimene, de fine ordene og all motivasjonen, det har vært helt uvurderlig. All tålmodigheten og omsorgen du har vist meg har gjort denne oppgaven så veldig mye lettere å skrive, takk Fridus.

Moholt Allmenning 7, 31. mai 2024

Benjamin Sandø Frank

Innhold

Figurer	xii
Tabeller	xii
Forkortelser	xii
1 Innledning	13
1.1 Oppgavens tema	13
1.2 Oppgavens problemstilling	14
2 Bakgrunn	16
2.1 Kommunenes historie med styreformsendring	16
2.2 Formannskapsmodell og parlamentarisme	17
2.2.1 Formannskapsmodellen.....	17
2.2.2 Kommunal parlamentarisme	18
2.2.3 Ulike argumenter for styreform.....	20
2.3 Kommuneloven og lokaldemokratiet	21
2.4 Litteraturgjennomgang	23
2.4.1 Generell faglitteratur om styreform.....	23
2.4.2 Generell forskning på styreform	24
2.4.3 Kommuneloven og parlamentarisme	25
2.4.4 Formannskapsmodellen, politisk ansvar og korrupsjon.....	26
2.4.5 En mangel ved dagens forskningslitteratur på styreform.....	26
2.4.6 Hva er mitt bidrag til forskningslitteraturen?	28
3 Teoretisk rammeverk	29
3.1 Røviks symbolsk-fortolkende teori og symbolperspektivet.....	29
3.2 Rommetveds beslutningsteori	33
3.3 Legitime autoriteter og Rational Choice Institutionalism (RCI).....	36
3.4 Hvorfor disse fire teoretiske perspektivene?	39
3.5 Oppsummering av teoretiske forventninger	40
4 Metode	41
4.1 Casestudie.....	41
4.1.1 Valg av case	41
4.1.2 Hvorfor Stavanger og Trondheim kommune?	42
4.2 Kvalitativ metode – intervju.....	43
4.2.1 Fokuserede semistrukturerte intervjuer.....	43
4.2.2 Valget av informanter fra administrasjonen	45
4.2.3 Valget av politiske informanter	45
4.3 Mixed methods – metodetriangulering	46
4.4 Gyldighet og pålitelighet.....	47

4.4.1	Gyldighet.....	47
4.4.2	Pålitelighet.....	48
4.5	Alternative teoretiske tilnærminger.....	49
5	Empiri	52
5.1	Organisering og strukturering av beslutningsprosessen.....	52
5.1.1	Stavanger kommune.....	52
5.1.1.1	Administrasjonens strukturelle og organisatoriske beslutningsprosess.....	54
5.1.1.2	De folkevalgtes strukturelle og organisatoriske beslutningsprosess.....	55
5.1.2	Trondheim kommune.....	58
5.1.2.1	Administrasjonens strukturelle og organisatoriske beslutningsprosess.....	59
5.1.2.2	De folkevalgtes strukturelle og organisatoriske beslutningsprosess.....	61
5.2	Interesse og kunnskap for styreform.....	63
5.2.1	Stavanger kommune.....	63
5.2.1.1	Interesse for styreform.....	63
5.2.1.2	Kunnskap om styreform.....	64
5.2.2	Trondheim kommune.....	66
5.2.2.1	Interesse for styreform.....	66
5.2.2.2	Kunnskap om styreform.....	67
5.3	Argumenter for og imot styreform.....	69
5.3.1	Stavanger kommune.....	69
5.3.2	Trondheim kommune.....	70
5.4	Forhandlinger i beslutningsprosessen.....	72
5.4.1	Stavanger kommune.....	72
5.4.2	Trondheim kommune.....	73
5.5	Medienes rolle under beslutningsprosessen.....	75
5.5.1	Stavanger kommune.....	75
5.5.2	Trondheim kommune.....	75
5.6	Oppsummering av empiriske funn.....	76
6	Diskusjon	78
6.1	Symbolperspektivet som forklaring valg av styreform.....	78
6.1.1	De empiriske funnene.....	78
6.1.1.1	Styreform som symbol på noe nytt og signaleffekter.....	78
6.1.1.2	Sosial autorisering og mediene.....	80
6.1.1.3	Moteperspektivet og styreformdebattens fallende og økende interesse.....	82
6.1.1.4	Oppsummering.....	84
6.2	Logikker for beslutningstaking som forklaring på valg av styreform.....	85
6.2.1	De empiriske funnene.....	85

6.2.1.1	Strategiske forhandlinger (Type II).....	85
6.2.1.2	Deliberativ forhandling (Type III)	87
6.2.1.3	Votering (Type V).....	88
6.2.1.4	Oppsummering	89
6.3	Legitime autoriteter som forklaring på valg av styreform	90
6.3.1	Oppsummering	93
6.4	RCI, vetospillere og valg av styreform	94
6.4.1	Oppsummering	96
6.5	Oppsummering av de teoretiske perspektivenes forklaringskraft	97
7	Avslutning og konklusjon	99
7.1	Oppsummering	99
7.2	Oppgavens funn og videre forskning	101
	Litteraturliste	103
	Vedlegg 1: Informasjonsskriv for alle informanter	112
	Vedlegg 2: Intervjuguide for alle informanter	115
	Vedlegg 3: SIKT godkjenning	119

Figurer

Figur 1 <i>Organisasjonskart av Stavanger kommune</i>	53
Figur 2 <i>Politisk organisering 2019-2023 i Stavanger kommune</i>	54
Figur 3 <i>Organisasjonskart av Trondheim kommune</i>	59

Tabeller

Tabell 1 <i>Forventninger til formannskapsmodell og parlamentarisk modell</i>	20
Tabell 2 <i>Forventede argumenter i intervjuer</i>	21
Tabell 3 <i>Rommetvedts type II, III og V</i>	34
Tabell 4 <i>Forventinger til funn i oppgaven</i>	40
Tabell 5 <i>Empiriske funn</i>	76

Forkortelser

NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
RCT	Rational Choice Theory
RCI	Rational Choice Institutionalism
MSRD	Most-Similar Research Design
MoD	Method of Difference

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema

Oslo 5. februar 1986, det er -8 °C i hovedstaden, LO har nylig kritisert miljøverndepartementets nye regler rundt kreftmerking for å ikke være strengte nok, Ronald Reagan har uttrykket optimisme rundt forholdet til Sovjetunionen og i løpet av kvelden har et kraftig jordskjelv truffet ytre deler av Nordvestlandet (NRK, 1986). Oslo bystyret holder sitt siste formannskapsmøte i forhold til den gamle styreformen, formannskapsmodellen. I samme møte blir det bestemt at ny styreform skal tre i kraft fra og med samme dag. Bystyret vedtar en ny myndighetsfordeling og vedtaket om ikrafttredelsen av en ny styreform blir gjennomført. Møtet ble «[...] avsluttet med innlegg fra ordfører og finansrådmann som begge markerte avslutningen på en epoke» (Lund, 200, s.106), Hans Svelland blir første formann i byrådet utgått av Høyre, med Michael Tetzschner som varaformann. Oslo har nå blitt verdens første hovedstad styrt etter parlamentarisk prinsipp. En alternativ måte å organisere lokaldemokratiet vårt på er født i Norge.

Siden, har Bergen innført kommunal parlamentarisme i 2000 og Tromsø innførte det fra 2011-2016 (Christensen et al., 2019, s.154; Saxi, 2018, s.7). I nyere tid, har Kristiansand kommune fått utredet dette i 2022 av analyseselskapet Ideas2Evidence (Ihme & Reite, 2022; Jones et al., 2022), noe Stavanger kommune også har gjort (Stavanger kommune i, 2022; Jones & Grindheim, 2022). Trondheim kommune utredet saken i 2023 og mediene i Tromsø har tatt opp styreform som tema i 2023 og 2024, uten at dette har resultert i noen utredninger per dags dato (Støbakk, 2023, Skogan, 2023; Nordlys, 2024). Styreform er med andre ord et svært aktuelt tema i dagens politiske debatt om kommunal organisering og lokaldemokratiet. Enkelte kommuner har innført kommunal parlamentarisme, mens andre har gått tilbake igjen til formannskapsmodellen. Flertallet av norske kommuner er fremdeles organisert etter formannskapetsprinsippet. Kristiansand kommune fikk utredet parlamentarisk styreform og valgte ikke å anbefale neste bystyret å følge opp saken i 2022 (Kristiansand kommune, 2022). Stavanger kommune utredet også parlamentarisk styreform, bystyret der fulgte opp saken, men avstemmingen om å innføre parlamentarisme ble nedstemt i 2023 (Stavanger kommune ii, 2023). Trondheim kommune fikk utredet saken i 2023 og det nye bystyret vedtok å innføre parlamentarisme da de konstituerte seg (Trondheim kommune ii, u.å.).

Når flere og flere norske kommuner utreder parlamentarisk styreform, blir det bare viktigere å forstå hvorfor noen av dem velger å beholde formannskapsmodellen etter utredningene, mens andre velger å innføre parlamentarisme. Staten og kommunens ideal er å ha det beste lokaldemokratiet mulig for borgerne, styreform er en representasjon på dette. Hvorfor er det da så store forskjeller i valg av styreform i norske kommuner i dag? Hvorfor velger tilsynelatende lignende kommuner, i samme tidsperiode, så forskjellig?

Denne studien søker å finne forklaringer på hvorfor kommuner som er lignende i størrelse, økonomi og befolkningstall har valgt forskjellige styreformer.

1.2 Oppgavens problemstilling

Denne studien sammenlikner den lokalpolitiske valgprosessen i Stavanger og Trondheim kommune og sammenligne valget av styreform. Begge kommuner har valgt styreform i 2023, men utfallet av disse beslutningsprosessene har vært vidt forskjellig. Stavanger kommune har valgt å beholde formannskapsmodellen og Trondheim kommune har valgt å innføre parlamentarisme. Den overordnede problemstillingen for oppgaven blir derfor:

Hva kan forklare forskjellen i valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune i 2023?

Problemstillingen er av komparativ natur, hvilket fordrer en sammenligning av caset Stavanger og Trondheim kommune med henblikk på deres valg av styreform.

Sammenlikningen vil gjøres på bakgrunn av fire underliggende temaer, *organisering og strukturering, interesse og kunnskap, argumenter for å beholde/endre styreform og forhandlinger*.

Dette vil gjøre det enklere å undersøke og avdekke eventuelle forskjeller og likheter mellom kommunene. Operasjonaliseringen av problemstillingens fire undertemaer resulterer i følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan er beslutningsprosessen blitt organisert og strukturert?

Det første forskningsspørsmålet kan brytes ned i nøkkelbegrepene *beslutningsprosess, organisering og strukturering*. Tidligere forskning har vist viktigheten av organisering for en beslutningsprosess (Simon, 1944, s.30) og dette vil hjelpe med å forstå hvorvidt valget av styreform stammer fra rent organisatoriske og strukturelle forskjeller.

2. Hva slags interesse og kunnskap har de folkevalgte hatt for formannskapsmodellen og parlamentarisme?

Det andre forskningsspørsmålet er deskriptivt og består av nøkkelbegrepene *interesse*, *kunnskap*, *folkevalgte*, *formannskapsmodell* og *parlamentarisme*. Forskningslitteraturen peker ofte på hvordan politikernes selv-interesse i politiske saker stammer fra et ønske om å søke makt eller maksimere sannsynligheten for å bli valgt (Kingdon, 1993, s.73-74). Derav kan man undersøke om politikernes interesse for styreform stammer fra en underliggende motivasjon for å vinne stemmer ved neste kommunevalg og om forskjeller i dette har gitt utslag av valget av styreform. Politikernes kunnskap om politiske saker oppfattes ofte som manglende i faglitteraturen, men Grødem & Hippe mener dette er misvisende og peker på at politikere kan ha veldig god kunnskap om politiske temaer, være eksperter og spille en avgjørende rolle i sine samfunn (Grødem & Hippe, 2019). Dette kan forklare hvordan politikernes kunnskapsnivå om styreform er med på å påvirke beslutningsprosessen og valget av styreform.

3. *Hvilke argumenter har vært sentrale for beslutningsprosessen om å beholde/endre styreform for de folkevalgte?*

Nøkkelbegrepet *argumenter* utgjør det tredje forskningsspørsmålet. Litteraturen som omfatter hvordan politiske argumenter og retorikk påvirker og overbeviser andre om å endre sine politiske syn er veletablert (Cobb & Kulinski, 1997). Derfor kan argumentene brukt av politikerne under beslutningsprosessen forklare hvorfor den ene styreformen har vært foretrukket sammenlignet med den andre.

4. *Hvilken rolle har forhandlinger spilt for beslutningsprosessen og valg av styreform?*

Det fjerde forskningsspørsmålet relateres til *forhandlinger*. Spørsmålet er forklarende og skal forklare om forhandlinger under beslutningsprosessen har vært en avgjørende forskjell for valget av styreform i kommunene. Denne antagelsen om forhandlingers rolle for beslutningsprosessen er begrunnet i forskningslitteraturen, hvor de politiske forhandlingenes karakter er avgjørende for utfallet av beslutningsprosesser (Ade, 2019).

Totalt sett danner de fire forskningsspørsmålene grunnlaget for spørsmålene jeg vil formulere i intervjuguiden og vil hjelpe med å avdekke forskjellen i kommunenes valg av styreform.

Videre vil det søkes forklaringer på variasjonen ved hjelp ulike teoretiske perspektiver. Her vil symbolsk-fortolkende teori og symbolperspektivet, beslutningsteori, Webers legitime autoriteter og Rational Choice Institutionalism (RCI) hjelpe med å besvare den overordnede problemstillingen ved å forklare variasjonen i de empiriske funnene.

2 Bakgrunn

2.1 Kommunenes historie med styreformsendring

I Stavanger kommune har det over flere år vært snakk om å utrede styreform og vurdere kommunal parlamentarisme. Det eksisterer en rekke eksempler på at saken er blitt tatt opp av enten mediene eller politikere, noen av disse er fra 2002,¹ 2010,² 2014³ og 2018.⁴ Tross at styreformsendring nevnes, er det ofte opportunistiske journalister som søker å fremprovosere noen kommentarer for en artikkel i lokalavisen heller et reelt politiske forslag. Ingen av de nevnte tilfellene av hvor styreform settes på agendaen har resultert i noen votering om innføring eller en utredningsprosess. Det er andre politiske saker som har dominert samfunnsdebatten i Stavanger kommune slik som f.eks. oljepolitikken og kollektivtransporten.^{5 6 7} I nyere tid var den 14. november 2022, første gang der et politisk forslag om styreform ble drøftet i formannskapet.⁸

I Trondheim kommune har styreformsendring vært en snakkis i lang tid. Helt siden Oslo og Bergen innførte det i 1986 og 2000, har det politiske tema parlamentarisme blitt tatt opp ved flere forskjellige anledninger. Ordføreren ble bedt om å utrede forslaget om å innføre parlamentarisme til etter kommunevalget i 1999, allerede i september 1998.^{9 10} Den 4. september 2007 deltok Trondheim Venstres Erling Moe i en politisk debatt mot Odd Anders With fra Trondheim KrF på NRK Trøndelags valgsending i anledning kommunevalget i 2007, noe partiet hans valgte å publisere sitater fra på sine hjemmesider dagen etter.¹¹ Parlamentarismen var et hett tema på valgsendingen i 2007 og Moe er sitert for å ha kalt parlamentarisme en trussel mot folkestyret. Dette medførte allikevel ikke at parlamentarisme ble innført etter 1. januar 2008.

¹ Sæbo, 2002

² Frafjord & Grimen, 2010

³ NRK, 2014

⁴ Stavanger Aftenblad, 2018

⁵ Liberalistene Rogaland, u.å.

⁶ Stavanger Aftenblad, u.å.

⁷ Birkedal, 2023

⁸ Kommunikasjonsavdelingen, 2022

⁹ Trondheim kommune i), 1998

¹⁰ Gabrielsen, 2023

¹¹ Trondheim Venstre, 2007

I 2010 var det snakk om at Arbeiderpartiet skulle innføre parlamentarisme etter valget i 2011, men dette ble det heller ikke noe av.¹² Det samme skjedde i 2015.¹³ Debatten i bystyret i 2018 omhandlet hvorvidt Trondheim kommune burde innføre parlamentarisme fra og med 1. januar 2019. Journalistene Roy Tommy Bråten og Berit Baumberger skriver i Adresseavisen i 2018 at «[...] gang på gang er saken blitt forhandlet bort [...]», slik som også den tidligere siterte artikkelen til Knut Gabrielsen i Trønderdebatt i 2023 understreker er et gjentakende tema. Heller ikke i 2019 var parlamentarismen blitt innført i Trondheim kommune, dette leder oss til dagens situasjon.

2.2 Formannskapsmodell og parlamentarisme

Den 26. oktober 2023, et nytt bystyret i Trondheim ledet av Trondheim Høyre, konstituerer seg med parlamentarisme som styreform.¹⁴ 36 dager senere i Stavanger kommune, stemmer partiene i kommunen over hvorvidt parlamentarisme skal innføres den 18. desember 2023.¹⁵ Dette skulle egentlig gjøres 20. november 2023, men avstemmingen ble utsatt på forespørsel av flere partier i kommunen.¹⁶ Det krevdes 2/3 flertall eller 66,6% for å få igjennom det politiske forslaget. Utfallet ble 16 av 67 stemmer eller 24% for å innføre parlamentarismen og 51 av 67 stemmer eller 76% for å beholde formannskapsmodellen.¹⁷ ¹⁸ Det ble besluttet at formannskapsmodellen skulle beholdes.

I dette kapittelet vil jeg ta for meg de to styreformene, redegjøre for hva de innebærer og presentere de ulike argumentene man forventer vil florere i det politiske ordskiftet.

2.2.1 Formannskapsmodellen

Grunnleggende, knyttes gjerne formannskapsmodellen opp mot konseptet konsensusdemokrati, hvilket er et begrep popularisert av Arend Lijphart¹⁹, grunnet modellens konsensusøkende karakter.²⁰ Konsensusdemokratiet kjennetegnes som oftest ved at de politiske partene er samarbeidsvillige og søker konsensus med hverandre, til forskjell fra majoritetsdemokratiet som favoriserer tydeliggjøring av politikken gjennom å legge den politiske makten i et flertall og ikke blant alle partiene.

¹² NRK, 2010

¹³ Tiller, 2015

¹⁴ Trondheim kommune ii), u.å.

¹⁵ Østbø, 2023

¹⁶ Waage, 2023

¹⁷ Østbø, 2023

¹⁸ Stavanger kommune iii), u.å.

¹⁹ Lijphart, 1999

²⁰ Fiva et al., 2017, s.137

Hans Petter Saxi fremhever at det allikevel eksisterer såkalte majoritetspregede formannskapsmodeller også, hvor man styrer med utgangspunkt i et skille mellom posisjon og opposisjon. Her tar partiene som støtter ordføreren, en politisk plattform som utgangspunkt og avklarer de politiske sakene før saksbehandlingsprosessen i beslutningsorganene. Dermed ligner systemet i praksis mye mer et parlamentarisk system.

Et resultat av formannskapsmodellens konsensusorienterte preg er som oftest at politiske hestehandler og kompromisser fremstår som gode konfliktløsningsmekanismer og er derfor også foretrukne.²¹ Formannskapsmodellens ideal er å søke mest mulig proporsjonalitet i kommunestyret med henblikk på å gjenspeile velgernes preferanser.²² Et vesentlig moment omhandlende formannskapsmodellen er hvordan formannskapet velges for fire år av gangen og at det ikke eksisterer mistillitsforslag i styreformen, hvilket vil si at formannskapet ikke kan kastes eller endres igjen før ved neste kommunevalg.²³ Den store klassiske fordelen ved formannskapsmodellen som trekkes frem i faglitteraturen er at styreformen gir bred representasjon i kommunestyret fra mange forskjellige partier hvilket kan anses for å etterleve det demokratiske prinsippet. På en annen side medfører dette at alle kompromissene som oppstår, utdeliggjør de politiske skillelinjene og det partipolitiske ansvaret.²⁴ ²⁵ Man kan forvente at et politisk argument som tas i bruk for styreform vil adressere fordelen ved proporsjonaliteten og det sterke demokratiske prinsippet som kommer til uttrykk i styreformen. Vanskeligheten ved å plassere det partipolitiske ansvaret og de utydelige politiske skillelinjene blir dermed motargumenter en ville kunne forvente florerer i den politiske debatten om styreform.

2.2.2 Kommunal parlamentarisme

Parlamentarisme på sin side knyttes oftest til det tidligere nevnte konseptet majoritetsdemokrati, av den grunn at det utøvende organet velges gjennom flertallsvalg hvor velgermassen bare delvis representeres av byrådet/kommunerådet. Derav kan det sies at «[d]e partier som kommer i mindretall blir ekskludert fra maktutøvelsen, noe som tvinger dem over i en opposisjonsrolle.»²⁶

Det bør nevnes at Saxi finner betegnelsen majoritetsstyre som misvisende til en viss grad i praksis, da norske parlamentariske regimer gjerne er konsensuspregede.

²¹ Christensen et al., 2019, s.153

²² Saxi, 2015, s.4

²³ Stigen et al., 2020, s.177

²⁴ Stigen et al., 2020, s.179

²⁵ Saxi 2015, s.5

²⁶ Saxi, 2015, s.5

Siden man har «[...] en proporsjonal valgordning i Norge, med et derav følgende flerpartisystem, vil flertallsråd bestående av ett parti sjelden forekomme. [...] Med mindretalls-parlamentarisme vil betegnelsen majoritetsstyret være lite dekkende»²⁷. Følgende av dette er at i praksis vil byrådet/kommunerådet i såkalte mindretalls-parlamentariske regimer søke hjelp fra andre partier for å få gjennomslag for sine politiske forslag, hvilket resulterer i et konsensuspreget system da også i parlamentarismen. Som tidligere nevnt har også formannskapsmodellen en «versjon» som ligner mer et parlamentarisk system og derfor gir dette gjerne opphav til begreper slik som «majortitetspreget formannskapsmodell», «konsensuspreget parlamentarisme», «hybridløsning» eller «kvasi-parlamentarisme», fordi styreformene kan ligne mye på hverandre, avhengig av hvordan de praktiseres.

Skulle byrådet/kommunerådet få flertallet av kommunestyret mot seg, ville det måtte gå av som følge av mistillitsvotum, hvilket er en mekanisme man finner i kommunal parlamentarisme og ikke i formannskapsmodellen. Da denne styreformene ikke har proporsjonalitet som ideal, men ansvarliggjøring av den politiske makten, følger det at medlemmene av byrådet/kommunerådet ikke behøver å være valgt av kommunestyrets medlemmer slik som i formannskapsmodellen. Kommunerådet kan faktisk bestå av borgere som ikke er valgt inn av kommunestyret i det hele tatt.²⁸ Litteraturen trekker spesielt frem hvordan «[e]n kritikk som har vært reist mot formannskapsmodellen er at den svekker velgernes mulighet til å stille de folkevalgte til ansvar for den politikken de har ført [...] Kommunal parlamentarisme er ett svar på denne kritikken.»²⁹, noe som understøttes videre av at da Oslo kommune prøvde ut styreformene i 1986 «[...] var det ut fra en forventning om at parlamentarisme kunne gjøre det tydeligere hvem som har det partipolitiske ansvaret i kommunepolitikken og at den helhetlige folkevalgte innflytelsen over administrasjonen kunne styrkes.»³⁰ Forventede argumenter fra forkjemperne av parlamentarismen vil adressere tydeliggjøringen av det politiske ansvaret og den tilsynelatende økte graden av innflytelse over administrasjonen³¹.

²⁷ Saxi, 2015, s.5

²⁸ Stigen et al., 2020, s.178

²⁹ Christensen et al., 2019, s.153-154

³⁰ Stigen et al., 2020, s.178-179

³¹ Grindheim et al., 2019, s.185

2.2.3 Ulike argumenter for styreform

For å bedre illustrere hvilke forventninger man har til hva de forskjellige styreformene benytter Stigen mfl. seg av en tabell for dette hentet fra Holm mfl.³² gjengitt i tabell 1:

Tabell 1 *Forventninger til formannskapsmodell og parlamentarisk modell*³³

	Formannskapsmodell	Parlamentarisk modell
Maktforhold	Sterkt bystyre	Svekket bystyret, sterk byråd
Ansvarsforhold	Diffuse	Klare
Konfliktnivå i bystyret	Lavt	Høyt
Skille mellom posisjon og opposisjon	Uklart	Klart
Ordførerens innflytelse	Moderat	Liten
Politisk styring	Fragmentert, sektorisert	Helhetlig

I tabell 1 kan man klart se hvilke forventninger man har til hver styreform. Slik som tabellen også viser med henblikk på forventninger til politisk styring, mener Saxi at det kan sies at grunnet politikernes styrkede rolle ovenfor administrasjonen som ledere og dermed at de får mer makt i parlamentarismen, bidrar dette til demokratisering. Allikevel påpeker han også en ulempe ved den økte graden av styring av administrasjonen, at det resulterer i svekkede faglige vurderinger ved saksbehandling.³⁴ En annen ulempe Saxi trekker frem som illustreres av bystyrets svekkede rolle i tabell 1 under parlamentarisk modell, er at i et parlamentarisk system mister opposisjonen innflytelse. Man ville kunne forvente seg at en rekke av disse argumentene knyttet til forventningene rundt styreformene vil gjenspeile seg i den politiske debatten rundt styreform.

Tar man utgangspunkt i de beskrevne forventningene rundt implementering av styreformene, kan man sette opp en tabell som viser hvilke argumenter som gjerne vil dukke opp i en debatt om valg av styreform. Dette danner grunnlaget for det tredje forskningsspørsmålet mitt. Jeg har laget tabell 2 for å illustrere noen av argumentene jeg forventer å finne igjennom intervjuene mine:

³² Holm et al., 2018, s.83

³³ Stigen et al., 2020, s.179

³⁴ Saxi, 2015, s.5

Tabell 2 Forventede argumenter i intervjuer

	Formannskapsmodell	Parlamentarisk modell
Forventede argumenter for	Høy grad av proporsjonalitet/bred representasjon i kommunestyret => økt demokratisering Lavt konfliktnivå	Sterkere politisk styring/politikere har mer politisk makt og innflytelse => økt demokratisering Tydelig politisk ansvar og skillelinjer
Forventede argumenter imot	Utydelige politisk ansvar og skillelinjer	Høyt konfliktnivå Svekket faglig vurdering ved saksbehandlingsprosesser

«Majortitetspreget formannskapsmodell» og «konsensuspreget parlamentarisme» kan også trekkes frem som forventede argumenter, men da disse faller på begge sidene har jeg valgt å unnlate de fra tabellen.

2.3 Kommuneloven og lokaldemokratiet

1. januar 2019 trådte den nye kommuneloven av 2018 i kraft, hvilket erstattet den daværende kommuneloven av 1992. Grunntrekkene i kommuneloven av 1992 ble beholdt, men deler av innholdet ble endret. I mediene ble denne, den gang nye, loven omtalt som «kommunenes og fylkeskommunenes nye «grunnlov»»³⁵. Viktigheten av denne loven for oppgaven var tilpasningene gjort av kapittel 3 i kommuneloven av 1992 (dette er nå kapittel 10 i kommuneloven av 2018) omhandlende regelverket for innføring og oppheving av styreform. Sammenlignet med kommuneloven av 1992, som åpnet for muligheten til å vedta å innføre parlamentarisk styreform (Kommuneloven, 1992, §18), er kommuneloven av 2018 strengere. I kommuneloven av 2018 står det at det gjelder 2/3 flertall for innføring av parlamentarisk styreform (Kommuneloven, 2018, §10-1), til forskjell fra kommuneloven av 1992, hvor «[...] slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdelen av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer» (Kommuneloven, 1992, §18-1).

³⁵ Stokstad, 2019

Ytterligere presiserer loven at:

«[s]kal et vedtak kunne treffes etter første ledd, må det forrige kommunestyret eller fylkestinget ha votert over et forslag om å innføre parlamentarisk styreform før 1. januar i siste år av valgperioden. Det kreves ikke at forslaget oppnår flertall.» (Kommuneloven, 2018, §10-1)

Det utgår fra lovteksten at det per dags dato skal være politisk sak om innføring av ny styreform ved to forskjellige kommunestyre/bystyrer eller fylkesting. En fra forrige kommunestyre/bystyre eller fylkesting og en fra nåværende kommunestyre/bystyre eller fylkesting med 2/3 flertall, men dette må ikke nødvendigvis alltid utspille seg i en votering eller et vedtak. Dette gjøres for å verne om mindretallet og forsterke kommunestyrets rolle, men ikke minst for å sikre at de folkevalgte får tid til å utrede og ta stilling til vedtaket slik at dette kan innlemmes i mulige fremtidige valgprogram. På denne måten kommer det frem for velgerne hva partienes stilling er til ny styreform. Det legges opp til av kommuneloven at over disse to avstemningene skal partiene ha tid til å informere seg om styreform, tydeliggjøre sin posisjon og kommunisere til velgerne hva deres stilling til styreform er slik at velgerne har innflytelse over styreformen ved nestkommende kommunevalg og fylkestingsvalg. Dette er noe en informant mener er veldig vesentlig: *[d]u må ha en prøvevotering, før nyttår det siste året før ny valgperiode. Og du må ha nytt vedtak etter ny valgperiode. Så to forskjellige kommunestyre må ta stilling til det, den første voteringen har jo egentlig ingen betydning hva du voterer om det er enstemmig eller hva det er, det spiller ingen rolle, fordi det uansett er en rådgivende avstemning, men begrunnelsen for at du skal ha den, står det i lovarbeidet er at partiene skal kunne tydeliggjøre sin posisjon, slik at velgerne kan påvirke styringsform gjennom valg* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2). Videre i tredje ledd av §10-1 står det, slik som i den tidligere kommuneloven av 1992, §18-2, at en eventuell ny styreform skal være vedtatt og innført innen 1. januar i det andre hele året av valgperioden. I loven av 1992 står det for ordens skyld 31. desember og ikke 1. januar, men lovens intensjon forblir den samme, hvilket er en tidsavgrensning for utredningen.

Kommuneloven av 2018 og spesifikt §10 er med på å danne grunnlaget for hvordan kommunene vil kunne organisere sine lokaldemokratier og legger opp til at dette blir gjort på en mest mulig oversiktlig og tydelig måte ovenfor velgerne slik at de har innflytelse over dette. På denne måten skal kommuneloven sikre lokaldemokratiets viktigste verdi, at det er folket som styrer.

Hvordan dette har blitt gjort, hvordan de folkevalgte og administrasjonen i de to kommunene har handlet og om kommunelovens intensjon har blitt etterkommet, vil redegjøres for senere i oppgaven.

2.4 Litteraturgjennomgang

I følgende kapittel vil tidligere forskning og faglitteratur om formannskapsmodellen og parlamentarismen presenteres. Dette vil omfatte forskning på styreformene over tid, på likheter og forskjeller mellom styreformene, på hvordan styreformene påvirker andre forhold enten innad eller utad i kommunen og generell faglitteratur som tar for seg de vesentligste trekkene ved styreform. Grunnet at casestudie tar for seg to kommuner, vil det være hensiktsmessig å avgrense litteraturen til kommunalt nivå og ikke inkludere fylkeskommunal forskningslitteratur.

2.4.1 Generell faglitteratur om styreform

Faglitteraturen i form av fagbøker presenterer styreformene vanligvis kortfattet, i grove trekk og overflatelig. Dette gjøres hovedsaklig for å gi leseren en kort introduksjon og oversikt over tema. Eksempler på dette er «Forvaltning og politikk»³⁶ fra 2019, «Kommunal organisering»³⁷ fra 2017, «Fra valg til velferd»³⁸ fra 2020 og «Norsk politikk»³⁹ fra 2019.

Den eksisterende faglitteraturen har for det meste utforsket de grunnleggende forskjellene mellom styreform og hvordan dette utspiller seg i forskjellige kommuner^{40 41} eller forsket på hvordan den nyere av de to styreformene, parlamentarisme, har utviklet seg over tid.⁴² Flere tidligere masteroppgaver har sammenlignet formannskapsmodellen og parlamentarismen og undersøkt hvorvidt forskjellene har påvirket et flertall av andre faktorer som ansvarsutkreving og samhandling mellom politikk og administrasjon.^{43 44 45}

³⁶ Christensen et al., 2019

³⁷ Fiva et al., 2017

³⁸ Stigen et al., 2020

³⁹ Grindheim et al., 2019

⁴⁰ Saxi et al., 2014

⁴¹ Saxi, 2015

⁴² Ølberg, 2018

⁴³ Røed, 2019

⁴⁴ Groven, 2014

⁴⁵ Nordvold & Lognseth, 2018

2.4.2 Generell forskning på styreform

En mye referert til artikkel som regjeringen har publisert på sine hjemme sider for informasjon om formannskapsmodellen og parlamentarisme er «Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?» fra 2015 av Hans Petter Saxi.⁴⁶ Her blir styreformene presentert i sin helhet, forskjellene mellom de utdypes og tidligere erfaringer diskuteres. Fire argumenter for hvorfor en stor kommune egner seg bedre for parlamentarisme enn en mindre kommune, blir presentert i artikkelen. Det første av disse er *kompetanseargumentet*, hvilket innebærer hvordan det er lettere å rekruttere kompetente ledere i større kommuner sammenlignet med små kommuner.⁴⁷ *Politiseringargumentet* omhandler hvordan politisk polarisering forekommer i større grad i større kommuner enn i små.⁴⁸ *Autonomiargumentet* går ut på hvordan store kommuners driftsfordeler kombinert med at de ansatte i administrasjonen generelt sett har høyere kompetanse sammenlignet med små kommuner, fører til at store kommuner har større autonomi enn mindre kommuner.⁴⁹ Det siste argumentet er *kostnadsargumentet* som påpeker at det er ressurskrevende og dyrt å drive parlamentarisme og at større kommuner har bedre råd til dette enn mindre kommuner. Disse fire argumentene peker mot at større kommuner er bedre egnet parlamentarisme enn mindre kommuner.

I kapittelet «Konfliktparadokset – Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken»⁵⁰ i boken «Folkevalgt og politisk leder» fra 2020, stilles det spørsmål ved de norske kommunestyrenes konfliktpregete natur og opphavet til dette. Det sentrale spørsmålet i kapittelet dreier seg i all hovedsak om hvordan formannskapsmodellen, som beror på samarbeid og konsensus, allikevel erfarer et motsetningsforhold mellom samarbeid og konflikt. Hvordan denne konflikten utspiller seg, er gjenstand for diskusjon av Windvold og Bentzen. Forfatterne baserer disse overordnede spørsmålene på en antagelse om at «[f]ormannskapsmodellen er imidlertid i økende grad blitt fylt med konflikt»⁵¹ og at dette har skjedd gjennom en gradvis institusjonalisering av de politiske partiene på kommunalnivå. Det at kommunestyrene i senere tid har begynt å utvikle blokkdelinger mellom posisjon og opposisjon, lignende det man finner i Stortinget, vises til som årsak for den økte graden av konflikt i formannskapsmodellen i dag.

⁴⁶ Saxi, 2015

⁴⁷ Saxi, 2015, s.10

⁴⁸ Saxi, 2015, s.10

⁴⁹ Saxi, 2015, s.10

⁵⁰ Windvold & Bentzen, 2020

⁵¹ Windvold & Bentzen, 2020, s.36

Windvold og Bentzen kommer frem til at det kan skilles mellom *politisk uenighet* og *konfliktklime* gjeldende konflikt i formannskapsmodellen. *Politisk uenighet* er en situasjon hvor politiske partier har forskjellige syn på hvilke politiske saker som bør prioriteres og hvordan et lokalsamfunn er best organisert.⁵² *Konfliktklime* omfatter hvordan politikerne opptrer og forholder seg til hverandre, der åpen kritikk av hverandre vil indikere et klima preget av høy konfliktorientering. En skala fra harmoni til disharmoni etableres for å beskrive et politisk klima. Kapittelet konkluderer med at konfliktparadokset tilsier at for mye konflikt på ugunstige måter er dårlig, samtidig som for mye enighet også er dårlig. Et passe nivå av konflikt utpekes som den ideelle situasjonen for formannskapsmodellen, der man må erkjenne og akseptere at konflikt noen ganger er nødvendig både for politikerne, men også for velgerne.⁵³

2.4.3 Kommuneloven og parlamentarisme

I artikkelen «Parlamentarisme i kommunene – er staten forbederet?» fra 2011 av Bjørn Ølberg,⁵⁴ problematiseres kommuneloven i henhold til hvor godt den tilrettelegger for parlamentarisk styreform i kommunene. Hovedtrekkene ved artikkelen er at parlamentarisk styreform fortsatt er en ny styreform som fremdeles er under utvikling. Derav sikter artikkelens forfatter til at lovverket og forskriftene bør bedre tilpasses de nye rammebetingelsene en parlamentarisk styreform bringer med seg.⁵⁵ Ølberg påstår at «[...] vi nå har kommet i en situasjon der en må stille spørsmål ved om tidligere skreddersøm – kommuneloven, fungerer i forhold til de endringer og den faktiske utvikling som har funnet sted i styringen av norske kommuner.»⁵⁶ Ølberg konkluderer med at staten og departementene ikke er forberedte til den graden det bør kunne forventes, på å overkomme de utfordringene som en parlamentarisk styreform står ovenfor i dagens kommune-Norge. Derfor mener Ølberg at det kreves en revisjon av kommuneloven og andre beslektede lover for å bedre tilrettelegge for at den nye styreform kan utvikle seg og imøtekomme de utfordringene den nå konfronteres med.

⁵² Windvold & Bentzen, 2020, s.39

⁵³ Windvold & Bentzen, 2020, s.55-56

⁵⁴ Ølberg, 2011

⁵⁵ Ølberg, 2011, s.8

⁵⁶ Ølberg, 2011, s.9

2.4.4 Formannskapsmodellen, politisk ansvar og korrupsjon

I artikkelen «Korrupsjon og politisk ansvar i en formannskapsmodell»⁵⁷ fra 2018 belyser Grindheim hvordan formannskapsmodellen håndterer korrupsjon blant politikerne, selv om det er nettopp politikerne kommuneloven legger opptil at skal ha ansvaret for å avsløre og forebygge korrupsjon til å begynne med. Grindheim formulerer et overordnet normativt spørsmål for artikkelen om «[...] hvorvidt [...] formannskapsmodellen [...], er den mest optimale modellen når det gjelder muligheten for politisk ledelse til å vise nødvendig ansvar i alvorlige saker [...]»⁵⁸, hvor alvorlige saker refererer til korrupsjonssaker blant politikerne som f.eks. korrupsjonssaken i plan og bygningsetaten i Drammen. Han svarer på spørsmålet i artikkelen ved å skrive at selv om man skiller det politiske og administrative nivået i formannskapsmodellen, er det det politiske nivået som har et ansvar for korrupsjon og at kommunens virksomheter foregår etter de reglene og rutineene de skal.

Allikevel poengterer han en utfordring formannskapsmodellen står ovenfor med henblikk på ansvarliggjøringen av sine egne politikere ved f.eks. korrupsjonssaker. Utfordringen er at den politiske ledelsen som sitter på dette ansvaret, skiftes ut etter valgperioden på fire år.

Avdekker og ansvarliggjør ikke den politiske ledelsen korrupsjonssaker blant sine egne, er det vanskelig å gi dette konsekvenser. Problemet er så og si ansvarliggjøringen av den politiske ledelsens ansvar. Sammenlignet med parlamentarismen som har mistillitsvotumet, kan ikke den politiske ledelsen stilles til ansvar i formannskapsmodellen for manglende ansvarliggjøring av korrupsjonssaker. Det er først ved neste valg i form av at velgerne uttrykker dette gjennom sine stemmer, at den politiske ledelsens manglende ansvarliggjøring får konsekvenser. Og selv da er velgernes evne til å reagere på dette ved neste valg, betinget på en generell åpenhet og transparens om at det kommuniseres ovenfor de hva som har skjedd sånn at de også kan forfølge saken senere. Grindheim peker på at en hybrid modell mellom formannskapsmodellen og parlamentarismen muligens kan være løsningen på dette problemet, slik som man har sett antydningen til i den politiske behandlingen av korrupsjonssaken i Drammen.⁵⁹

2.4.5 En mangel ved dagens forskningslitteratur på styreform

Forskningslitteraturen kan beskrives som noenlunde snever og begrenset, hvor en sentral bidragsyter, Hans Petter Saxi, har publisert den aller største andelen av litteraturen alene.

⁵⁷ Grindheim, 2018

⁵⁸ Grindheim, 2018, s.19

⁵⁹ Grindheim, 2018, s.19

Bøker slik som f.eks. «Fra valg til velferd» av Stigen mfl. referer både til Hans Petter Saxi, Jon H. Fiva og Terje P. Hagen. De to sistnevnte forfatterne har skrevet den tidligere siterte boken «Kommunal organisering» fra 2017. Bjørn Ølberg er forfatter av artiklene «Parlamentarisme i kommunene – er staten forberedt?» og «Den parlamentariske styreformen i kommunene», hvilket tar for seg hvordan parlamentarismen utvikler seg og hvilke utfordringer den støter på i dagens kommunepolitikk. I den sistnevnte artikkelen tar Ølberg utgangspunkt i Saxis fire hypoteser om forskjeller i systemoppslutning i parlamentariske byer. Det blir dermed ganske åpenbart at det er vanskelig å finne en fagartikkel eller forskning gjort av formannskapsmodellen eller kommunal parlamentarisme som ikke refererer til Hans Petter Saxi. Gjennom skriveprosessen og dypdykket i faglitteraturen er det blitt klart at det er snakk om «relativt få» bidragsytere omhandlende forskningslitteraturen rundt styreform. De referer ofte til hverandre, spesielt mye til Saxi, og det er de samme bidragsyterne og perspektivene som går igjen i veldig mye av litteraturen.

I Saxis artikkel «Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?» legges det frem et argument om at større kommuner egner seg bedre for parlamentarisme enn mindre kommuner og det er ikke litteratur som utfordrer dette i noen stor grad eller som viser til hvordan mindre kommuner kan implementere parlamentarisme. Den norske regjeringen har til og med valgt å publisere denne artikkelen på sine hjemmesider for å informere om styreform, dermed får Saxis perspektiver mye innflytelse og legitimitet. Dette er ikke for å si at Saxis oppfatning om store kommuner og parlamentarisme er feilaktig, tvert om stemmer den trolig veldig godt overens med empirien, men mangelen på utfordringer av perspektivet i fagmiljøet og forskningslitteraturen bør påpekes. Dette er et vesentlig moment, da tolkninger, interpretasjoner, meninger og politiske holdninger i den norske faglitteraturen rundt styreform ligner hverandre i retorikk. Sakens kjerne er at det er stor enighet og bred konsensus rundt de fleste konsepter i faglitteraturen, slik som argumentene for og imot styreform og den prinsipielle holdningen til hvorvidt det er lurt å innføre parlamentarisme eller ikke. Dette kommer som et resultat av at kommunal parlamentarisme fortsatt er et relativt nytt konsept som ikke har blitt forsket så mye på. Det behøver ikke nødvendigvis å være noe negativt, det kan bety at forskningsresultatene fra forskningslitteraturen er av høy kvalitet. På en annen side kan det også bety at litteraturen er for snever og mangler meningsmangfold, noe som er en reell svakhet.

Til slutt skal det understrekes at Hans Petter Saxi på ingen måte er skyld i at forskningslitteraturen er ensidig, Saxis sentrale bidrag til styreform er uvurderlige og ansvaret om å utfordre og utfylle faglitteraturen tilskrives hele forskningsmiljøet.

Jeg gjør mange referanser til denne faglitteraturen i løpet av min masteroppgave og den bør derfor ses i lys av alle aspektene jeg har belyst i dette kapittelet.

2.4.6 Hva er mitt bidrag til forskningslitteraturen?

Som tidligere vist til i innledningen, utforsker mye av den eksisterende forskningen og faglitteraturen forskjellene mellom formannskapsmodellen og parlamentarismen. Den ser på hvordan styreform utspiller seg i forskjellige kommuner og hvordan styreform påvirker andre forhold innad i kommunene. Begge styreformer har fått god oppfølging av fagmiljøet, spesielt parlamentarismen, på hvordan de utvikler seg over tid og hvilke utfordringer de står ovenfor i dag. Allikevel tar nesten all faglitteraturen og forskningen utgangspunktet i å forske på styreform som allerede har blitt innført og praktiseres. Forskningslitteratur som undersøker kommunene mens de er i overgangsfasen og fortsatt innfører parlamentarisme er mangelfullt. Dette stammer trolig fra at det går langt tid imellom hver gang parlamentarisme innføres og at det svært få kommuner som har det til å begynne med. Det å undersøke politikernes oppfatning av styreform før de selv påvirkes av den, gir min masteroppgave gir et unikt innblikk inn i aktørenes tanker og handlinger rundt styreform. Mitt bidrag til forskningslitteraturen er å sette søkelyset på hvorfor kommuner velger forskjellige styreformer i utgangspunktet.

3 Teoretisk rammeverk

I følgende kapittel vil jeg redegjøre for de fem teoretiske tilnærmingene og operasjonalisere disse, hvilket danner grunnlaget for det teoretiske rammeverket. Til slutt vil jeg presentere alternative teoretiske tilnærming, hvilket kunne bidratt med et annet perspektiv på problemstillingen.

3.1 Røviks symbolsk-fortolkende teori og symbolperspektivet

Under organisasjonsteori finner man et stort antall ulike teorier, hvorav symbolsk-fortolkende teori er en av disse. Symbolsk-fortolkende teori, bedre kjent som symbolperspektivet, er en nyttig teoretisk innfallsvinkel som gir et unikt innblikk inn i hvordan forskjellige aktører forstår institusjonene de operer innad og hvordan aktører forholder seg til verdiene, normene og symbolene som utgjør og påvirker disse institusjonene. Styreform er en overordnet representasjon på lokaldemokratiet, og med det, demokratiet i seg selv. Derav er det vesentlig å forstå ikke bare hva den representerer for aktørene i beslutningsprosessen, men også hvordan den argumenteres for. For denne oppgaven, vil det være sentralt å forstå hvorfor aktørene har handlet som de har gjort, både på partinivå, men også på bystyrenivå. Derfor vil symbolperspektivet brukes, for å forstå hvorfor enkelte partier har stemt for eller imot styreform, for å forstå hvordan aktørene i beslutningsprosessen ser på symbolet styreform og for å forstå hvorvidt denne oppfatningen av styreform har påvirket beslutningsprosessen eller ikke og hvordan.

Teorien tilhører gruppen av sosial konstruktivistiske perspektiver som beror på en forståelse av at de fenomenene vi studerer også er skapt av oss. Sentrale bidragsytere for dette perspektivet er Peter L. Berger og Thomas Luckmann, hvilket mente at våre felles erfaringer og historie danner grunnlaget for en underliggende forståelse og relasjon til hverandre og det er tolkningen av disse som danner vår forståelse av virkeligheten. Dette er grunnideen ved sosial konstruktivismen.

En definisjon av det sosial konstruktivistiske perspektivet, basert på Berger & Luckmanns arbeid, gis av Kvålshaugen mfl.: «[...] vi skaper organisasjoner gjennom vår sosiale virkelighet – det språket vi utvikler sammen med andre, og de forståelsene vi skaper sammen med andre».⁶⁰ Symbolsk-fortolkende teori bygger videre på denne tolkningen ved å ytterligere hevde at symboler også er noe vi tolker gjennom felles erfaringer, historier, forståelse og relasjon til hverandre og at disse også danner vår virkelighet. Kvålshaugen mfl. peker da spesifikt på Karl Weick som en sentral bidragsyter for denne teorien, men viser også til Kjell Arne Røvik og hans betegnelse *symbolperspektivet* knyttet til *organisasjonsoppskrifter*.⁶¹ For Røvik innebærer en organisasjonsoppskrift slik ting som endringsledelse, konkurranseutsetting, verdistyring, målstyring, medarbeidersamtaler, prosjektorganisering etc., dette omtales også gjerne som *styringsverktøy*. Utover dette, blant de mange organisasjonsoppskriftene eksisterer det de som oppstår, spres rundt i mange forskjellige organisasjoner før de forsvinner igjen når nye ideer springer til livet, disse betegnes oftest som *institusjonaliserte standarder*. Røviks definisjon av disse typene av organisasjonsoppskrifter er: «[i]deer og oppskrifter som bl.a. har en betydelig evne til å fange oppmerksomheten til mange organisasjoner, omtrent samtidig, og til å utløse og sette rammer for omfattende reformaktivitet.»⁶²

Røvik presenterer i sin bok to teoretiske tilnærminger til de institusjonaliserte standardene eller institusjonaliserte organisasjonsoppskriftene, disse nevner han som *verktøyperspektivet* og *symbolperspektivet*.⁶³ For denne oppgaven er det spesifikt symbolperspektivet som er vesentlig. Symbolperspektivet er en fellesbetegnelse som kommer fra hva Røvik beskriver som ny-institusjonell teori, etnometodologisk inspirerte forskere og europeisk konstruksjonistisk tradisjon.

Dette perspektivet omfatter da tenkere og bidragsytere slik som John W. Meyer & Brian Rowan, Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, Lynne Zucker og Michel Foucault.⁶⁴

Grunnideen bak symbolperspektivet blir beskrevet som at «[f]ormelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet.»⁶⁵

⁶⁰ Kvålshaugen et al., 2019. s.426

⁶¹ Kvålshaugen et al., 2019. s.428

⁶² Røvik, 1998, s.11

⁶³ Røvik, 1998, s.31

⁶⁴ Røvik, 1998, s.35

⁶⁵ Røvik, 1998, s.36

Videre presiserer Røvik at institusjonelle omgivelser ikke er naturgitte og objektive realiteter, men heller samfunnskapede konsepter. Vesentlig her er at selv om Røvik beskriver dette som sosialt konstruerte normene for hva god organisering er, oppfattes de gjerne som «ytre, objektive og gitte betingelser». Poenget med dette er at for Røvik forekommer da denne formen for institusjonalisering som «[...] prosesser som fører til at en organisasjonsoppskrift gradvis fremstår som et regelliknende faktum for mange, noe som tas for gitt som en effektiv og (tids)- riktig måte å organisere på.» Derav avhenger organisasjonens legitimitet av hvorvidt man evner å integrere og reflektere de gjeldende institusjonaliserte forestillingene i omgivelsene sine. Det bør da nevnes at etter Røviks oppfatning er ikke disse omgivelsene nødvendigvis statiske, de er i konstant endring som blant annet manifesterer seg i organisasjoner i form av stadig nye forslag om reform. Det er her symbolsk-fortolkende teori kommer med inn i bilde i form av symbolperspektivet. Røvik skriver at «[i]nstitusjonaliserte organisasjonsoppskrifter fremstår i dette perspektivet som meningsbærende *symboler*: De har fått et meningsinnhold som rekker langt ut over det å (bare) være et verktøy for effektiv problemløsning». Derfor betones det også hvordan slike organisasjonsoppskrifter er rasjonaliserte symboler som vektlegger det at disse symbolene er redskaper for effektivisering og modernisering og ikke hvilke som helst symboler heller. Dette utdypes gjennom en påstand om at «[...] vår tids populære organisasjonsoppskrifter har fått sin legitimitet og spredningskraft nettopp ved at de er blitt symboler på grunnleggende rasjonalistiske verdier i samfunnet, som fornuft, effektivitet, styring, demokrati og vitenskapelighet, og slik sett er blitt assosiert med det kontinuerlige fremskrittet dvs. bevegelsen fremover og oppover mot noe stadig bedre.» Røvik viser til at de tidligere nevnte teoretikerne Meyer & Rowan mener at rasjonalistiske symboler danner grunnlaget for *rasjonalistiske myter*.⁶⁶ Kjernen ved rasjonalistiske myter er noenlunde paradoksalt, allikevel: «[d]et kan utlegges som en ikke rasjonelt, vitenskapelig begrunnet *tro* på at en organisasjonsoppskrift er begrunnet rasjonelt og vitenskapelig». Grunnlaget for denne utviklingen av en sterk tro på rasjonalitet og vitenskap, er etter Meyer & Rowan oppfatning det moderne organisasjonssamfunnets *overtro*, hvilket fører til myteskaping.⁶⁷ Kanskje best eksemplifisert gjennom Meyer & Rowans beskrivelse av elementene av formelle rasjonelle strukturer i det moderne samfunnet:

⁶⁶ Meyer & Rowan, 1977, s.340-341

⁶⁷ Røvik, 1998, s.37

«In modern societies, the elements of rationalized formal structures are deeply ingrained in, and reflect, widespread understandings of social reality. Many positions, policies, programs, and procedures of modern organizations are enforced by public opinion, by the views of important constituents, by knowledge legitimated through the educational system, by social prestige, by the laws and by the definitions of negligence and prudence used by courts. Such elements of formal structure are manifestations of powerful institutional rules which function as highly rationalized myths that are binding on particular organizations. »⁶⁸

Det mest sentrale ved symbolperspektivet for denne oppgaven omhandler symbolperspektivets tilnærming til organisasjonsoppskriftene. Med dette menes det at man ut ifra symbolperspektivet kan trekke slutninger om organisasjonsoppskrifters «levetid», altså hvordan disse institusjonaliserte oppskriftene dannes, spres og forsvinner igjen. Røvik skriver at noe som kan gi en organisasjonsoppskrifter stor utbredelse, er «[...] dersom – og fordi – den blir assosiert med autoritative instanser».⁶⁹ Dette kalles av Røvik for *sosial autorisering* av organisasjonsoppskrifter og gjøres gjennom *meningsdannende prosesser*, hvor forskere og ledere sprer sine meninger om organisasjonsoppskriften gjennom f.eks. sine faglige publikasjoner og media.

Med henblikk på de teoretiske forventningene som stammer fra symbolperspektivet, illustreres dette best av Røvik i det han fremlegger at «[m]an kan derfor også tenke seg at en oppskrift raskt kan få stor utbredelse og bli institusjonalisert dersom det lykkes å definere den som et symbol på noe som er *nytt*, et grep som bryter med gamle, tilvante måter å organisere og lede på, og som på en eller annen måte kan sies å *høre fremtiden* til».⁷⁰ På basis av dette vil det foreligge en teoretisk forventning om at en organisasjonsoppskrift slik som styreformsendring vil defineres som et symbol på noe nytt og innoverende sammenlignet med den gamle og tilvante måten å organisere på, nemlig formannskapsmodellen.

Organisasjonsoppskrifter kan miste sin symbolske verdi gjennom det Røvik kaller en *negativ* signaleffekt. Her tapes den symbolske verdien ved at organisasjonsoppskriften blir noe gammelt og utdatert. Derav sammenligner Røvik tapet av symbolsk verdi med hvordan moter blir til, sprer seg og taper sin «[...] oppmerksomhetsfangende effekt».⁷¹

⁶⁸ Meyer & Rowan, 1977, s.343

⁶⁹ Røvik, 1998, s.37

⁷⁰ Røvik, 1998, s.37

⁷¹ Røvik, 1998, s.38

Det bør nevnes at den negative signaleffekten en organisasjonsoppskrift kan ha, danner en mulig teoretisk forventning ved at f.eks. en styreform oppfattes som noe utdatert eller ikke passende organisasjonens nåværende omgivelser. Denne forventningen kan best oppsummeres av Røvik i det han sier at «[...] en organisasjonsoppskrift kan komme til å tape sin forbildestatus utelukkende fordi den oppfattes som foreldet, og *uten* at man nødvendigvis har gjort den erfaring at den ikke lenger er et godt nok redskap til å bevirke effektivitet i organisasjonen». Man har altså ikke nødvendigvis en erfaring med at en styreform er blitt mindre effektiv, men den oppfattes som avdanket og for å ha mistet sin aktualitet, hvilket kan være opphavet til ønske om en styreformsendring.

«Moteperspektivet» som jeg velger å kalle det, stammer fra en annen tanke Røvik fremhever senere i avsnittet sitt hvor «[...] institusjonaliserte oppskrifter kan tape sin popularitet, men kan komme igjen senere, kanskje med en litt annen utforming og innretning og slik at de av og til også inngår i en slags syklus». Dette viser til den fallende og stigende interessen for en organisasjonsoppskrift, nærmest som en trend eller mote. Helhetlig ifølge moteperspektivet vil man kunne forvente at en organisasjonsoppskrift slik som f.eks. styreform vil tas opp som politisk tema over flere år og valgperioder med varierende interesse, da som en slags mote eller trend som stiger og faller.

3.2 Rommetveds beslutningsteori

Beslutningsteori er et nyttig teoretisk redskap, hvilket hjelper med å forstå en beslutningstakers tanker og handlinger under en beslutningsprosess. De ulike typene av logikk som forekommer under beslutningsprosesser kan hjelpe med å forstå hvorfor noen har handlet som de har gjort og tatt de valgene de har tatt. Når Stavanger og Trondheim kommune har endt opp med så forskjellige utfall når det gjelder valget av styreform, vil forståelsen for hvordan beslutningstakerne under beslutningsprosessen har handlet og tenkt, spille en betydelig rolle. Derfor vil Rommetvedts beslutningsteori om de mange logikkene bak beslutningsprosesser anvendes for denne oppgaven. De vil kunne hjelpe med å utdype forståelsen for hvorfor aktørenes handlinger under beslutningsprosessen i Stavanger kommune har resultert i formannskapsmodell, mens det motsatte har vært tilfelle i Trondheim kommune.

Hilmar Rommetvedt setter opp 8 forskjellige scenarioer/situasjoner hvor beslutninger tas, basert på antagelsen om at forskjellige situasjoner former grunnlaget for forskjellige typer logikker for beslutningstaking.⁷² I Rommetvedts tabell nr. 2 gis en meget detaljert oversikt over disse 8 situasjonene og det er type II omhandler «strategic bargaining» oversatt av meg til «strategiske forhandlinger» på norsk.⁷³ Rommetvedt kobler beslutningsprosesser opp mot forhandlinger i både type II og III, hvilket danner en naturlig forutsetning for oppgaven om at beslutningsprosessene vil kunne ha noe å si for forhandlingene rundt valget av styreform i Stavanger og Trondheim kommune. Tabell 3 under er en norsk oversettelse av type II, III og V i tabellen til Rommetvedt:

Tabell 3 Rommetvedts type II, III og V

Type:	II	III	V
(1) Beslutningssituasjon	Liknende preferanser, delbare varer	Uklare og/eller forskjellige, men kompatible preferanser	Uforenlige preferanser, felleskap eksisterer
(2) Beslutningsprosess	Strategiske forhandlinger	Deliberativ forhandling	Votering
(3) Beslutningsprosessens karakter	Politisk, strategisk	Politisk, kommunikativ	Politisk, aggregativ
(4) Beslutningsresultatet	Kompromiss	Pakkeavtale	Flertallsbeslutning
(5) Beslutningsproblemet	Forhandlingsstillstand	Ingen muligheter for pakkeavtale	Syklisk flertall
(6) Beslutningstakere	Partirepresentanter	Interessegruppe eller politisk partirepresentanter	Politiske partirepresentanter
(7) Beslutningsarena	Forhandlingskomité	Granskningskomité	Parlament i plenum
(8) Legitimitetsgrunnlag	Deltakelse + substansiell fornuft/rasjonalitet	Deltakelse + oppriktig og ærlig argumentasjon	Prosedyre – én person, én stemme
(9) Politisk system der typen beslutning er dominerende	Korporativ pluralisme	Deliberativ korporatisme/ Deliberativ parlamentarisme	Numerisk demokrati

Type II baserer seg på at aktørene har samme de samme preferansene når det gjelder de samme godene, men disse godene er delbare. Altså at delbare goder og materielle verdier kan bli gjenstand for strategiske forhandlinger som søker å oppnå et kompromiss, hvilket kan være at aktørene deler godene 50/50.

⁷² Rommetvedt, 2006, s.199

⁷³ Rommetvedt, 2006, s.200

Problemet strategiske forhandlinger kan støte på er noe Rommetvedt omtaler som «[...] a deadlock or a breakdown in negotiations»⁷⁴, hvilket jeg har oversatt til en forhandlingsstillstand i tabellen og som vil være en fullstendig kollaps av forhandlingene. Fordi strategiske forhandlinger søker å oppnå kompromisser hvor partiene deler godene mellom hverandre, mener Rommetvedt at utfallet av forhandlingsprosesser avhenger blant annet av partienes ressurser og deres evne til å presentere troverdige «trusler og løfter».⁷⁵ Ut ifra Rommetvedts beskrivelse av hva som kan forklare utfallet av forhandlingsprosesser, kan man forvente seg at partienes ressurser i beslutningsprosessen rundt valg av styreform vil være avgjørende i de eventuelle forhandlingene som vil finne sted.

Type III betegnes som «deliberative forhandlinger». Deliberative forhandlinger går ut på partiene har forskjellige interesser, men hvor forhandlingsresultatene ikke er totalt avhengige partienes «strategiske ressurser».⁷⁶ Deliberative forhandlinger følger som oftest av at en situasjon har «låst seg fast», slik som f.eks. ved type II problemet med forhandlingsstilstanden, hvor oppriktig og ærlig argumentasjon søker å skape et konsensus rundt hva som bør gjøres eller hvordan situasjonen bør løses. Rommetvedt mener at type II – strategiske forhandlinger er spesielt relevant i forhold til nullsumspill, der en parts seier automatisk medfører et annet parts tap. Deliberative forhandlinger brukes her av Rommetvedt for å illustrere «spill med variabel sum» (oversatt fra «variabel-sum games» på engelsk), hvor begge parter har muligheten til å vinne og der det ikke må være en taper. Dette kan skje ved at partene har forskjellige, men kompatible preferanser. Han skriver konkret at:

«The process can be called deliberative negotiation since the actors not only behave strategically but also take part in serious discussion and appraisal to find out how preferences can be united to the benefit of both parties».⁷⁷

På basis av dette kan man forvente seg at partier som er uenige om styreform, fortsatt vil gå til forhandlingsbordet med hverandre og gjennom ærlig diskusjon forsøke å finne ut av hvordan deres preferanser kan forenes til fordel for begge partier. Hittil har jeg hovedsakelig forholdt meg til at partiene søker å forhandle med hverandre.

⁷⁴ Rommetvedt, 2006, s.202

⁷⁵ Rommetvedt, 2006, s.206

⁷⁶ Rommetvedt, 2006, s.201

⁷⁷ Rommetvedt, 2006, s.201

Det kan like gjerne tenkes at det oppstår forhandlinger innad i partiet omhandlende det å skulle ta et standpunkt til styreform, hvilket da også gjøres ved veldig mange andre politiske saker. Her vil også deliberative forhandlinger kunne spille en rolle, hvor partimedlemmer innad i partiet kommer frem til løsninger på uenigheter rundt politiske saker gjennom oppriktig og ærlig diskusjon og ved å søke løsninger som imøtekommer begge parters preferanser.

Dette leder oss til den siste relevante typen for oppgaven, nemlig type V. Type V – votering går ut på at hvis partene er del av et felleskap, vil voteringer representere et løsningsalternativ på forhandlingsstilstand. Spesielt i tilfeller der type II og III ikke er mulige, dvs. hvor det er klart at det ikke finnes muligheter for å etterkomme begge parters preferanser og hvor det gir lite mening å fortsette med diskusjoner og forhandlinger. Det vil ifølge Rommetvedt være mye mer fordelaktig å skulle benytte seg av voteringer for å identifisere hvilket alternativ som har flertallet bak seg. Dette er grunnen til at voteringer kan ses på som en aggregativ prosess, da de avdekker majoritetens preferanser.⁷⁸

Med henblikk på oppgaven og den tidligere nevnte muligheten for at forhandlinger kan være aktuelle innad i partier omfattende politiske saker, utgår det at voteringer innad i partiene for å ta et standpunkt eller en beslutning i en politisk sak som parti, er noe en ville kunne forvente i beslutningsprosessen rundt valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune.

3.3 Legitime autoriteter og Rational Choice Institutionalism (RCI)

Enkeltaktørers handlinger har veldig mye å si for hvordan en beslutningsprosess blir utformet og hvordan et valg skal tas, med henblikk på valget av styreform. Hvordan disse aktørene bruker sin legitime autoritet til å få igjennom sine politiske syn og påvirke andre, vil kunne forklare hvordan aktørene innad i et parti har påvirket partiets overordnede standpunkt til styreform. Spesielt med tanke på Stavanger kommune, hvor Stavanger Arbeiderparti besluttet å avholde en avstemning ved et medlemsmøte med bindende effekt, vil Webers legitime autoriteter kunne forklare aktørenes handlinger og påvirkningskraft ovenfor andre partimedlemmer.

Max Weber presenterte i sin bok «Economy and society» fra 1921, konseptene om tre typer legitim autoritet eller rettferdiggjort makt, den rasjonell-legale autoritet, tradisjonell autoritet og karismatisk autoritet.⁷⁹

⁷⁸ Rommetvedt, 2006, s.201

⁷⁹ Weber, 1978, s.215

Den rasjonell-legale autoriteten får sin makt gjennom en tro på eksisterende regler og retten til de som sitter høyt i autoritetsposisjoner til å komme med ordre og befalinger. Denne autoriteten oppsummeres gjerne med å si «loven sier at det skal være sånn». Den tradisjonelle autoriteten får sin legitimitet gjennom tradisjon, dvs. gjennom skikker, verdier og individer som handler under disse tradisjonene. Dette eksemplifiseres gjerne gjennom frasen «det har alltid vært slik».⁸⁰ Til sist presenterer Weber den karismatiske autoriteten som får sin legitimitet gjennom et enkelt individs spesielle, heroiske eller hellige karakter som ofte betegnes som individets personlige tiltrekningskraft. Weber mener generelt at legitim autoritet er makt hvis bruk er anses som rettferdig og passende av de som makten utøves over.⁸¹ Best oppsummert som: «[...] if a society approves of the exercise of power in a particular way, then that power is also legitimate authority.»⁸² Forståelsen av makt og hvordan makt legitimeres som autoritet er viktig. En teoretisk forventning som kan knyttes til dette i oppgaven vil være at aktørene i beslutningsprosessene med legitim autoritet, vil kunne påvirke beslutningsprosessen rundt styreform ved å f.eks. å overtale partimedlemmer til å adoptere sitt syn på styreform.

Koblingen til rasjonalisme i den rasjonell-legale autoriteten av Weber er et sentralt bidrag til oppgaven da det kan knyttes til den overordnede teoretiske tilnærmingen rasjonalisme. Det bør nevnes, slik som enkelte påpeker i faglitteraturen, at Weber til en viss grad var kritisk til rasjonalitet som legitim autoritet, han mente man bør avstå fra å hengi seg til «den uendelig naive, barnslige troen på fornuftens makt».⁸³

Det er vanlig å skille mellom aktører som handler «fullt rasjonelt» («fully rational» på engelsk) eller «begrenset rasjonelt» («boundedly rational» på engelsk), men generelt forventes det at en rasjonell aktør er «[...] broadly perceived to make choices about public policy that tend to maximize his or her expected utility».⁸⁴ «Full rasjonalitet» antar at en aktør har den beste informasjonen tilgjengelig og kan bruke denne informasjonen til å ta det beste valget med henblikk på alle alternativer ved policy som høyst sannsynlig kan maksimere aktørens nyttefunksjon. Mens «begrenset rasjonalitet» antar at aktøren er målrettet, men tar samtidig til høyde for at aktøren er kognitivt begrenset i den forstand av at det er en begrenset mengde informasjon aktøren meningsfullt kan samle og behandle.

⁸⁰ Knudsen, u.å.

⁸¹ Weber, 1978, s.212-213

⁸² Sociology: Understanding and Changing the Social World, 2016, s.510

⁸³ Magalhães, 2022, s.72

⁸⁴ Knill & Tosun, 2020, s.67

Full rasjonalitet vektlegger optimalisering som er valget av den best mulige handlingen, mens begrenset rasjonalitet vektlegger tilfredsstillende, altså at aktørene nøyer seg med en løsning som er tilfredsstillende og ikke den mest optimale. Teorier som tar utgangspunkt i full rasjonalitet kalles for «Rational Choice Theory» (RCT) på engelsk, hvilket kan oversettes til «rasjonelle valg teori» på norsk.⁸⁵ Jeg vil først og fremst forholde meg til det engelske navnet i denne oppgaven.

Nå som rasjonalisme er beskrevet vil den siste teorien for oppgaven redegjøres for. Rational Choice Institutionalism (RCI) går ut på et konsept kalt «logic of consequences»⁸⁶, hvor rasjonelle aktører benytter seg av strategiske interaksjoner for å bruke sine ressurser til å maksimere sin nyttefunksjon på grunnlag av eksisterende og faste interesser, bedre kjent som preferanser.⁸⁷ Dette kan være en viktig forklaringsmodell for å belyse hvordan rasjonelle aktører i beslutningsprosessene i Stavanger og Trondheim kommune har brukt sine ressurser for å oppnå visse mål. Spesielt i Trondheim kommune, men også i Stavanger kommune, har trolig aktørenes strategi ved voteringer og bruk av ressurser ved forhandlinger spilt en vesentlig rolle for valget av styreform. Hvordan disse aktørene har oppført seg ved valget av styreform og hvorfor de har handlet som de har gjort, er noe RCI kan bidra med å forklare.

RCI handler ikke eksklusivt bare om aktører og deres interesser/preferanser, men særlig om institusjoner som danner strukturene og grunnlaget for strategiske valg og interaksjoner. Det er de gitte institusjonelle strukturene som muliggjør politikktutforming ved å enten påvirke «[...] the cost-benefit calculations of the actors involved or by defining a certain distribution of powers and resources between them».⁸⁸ Grunnet det rasjonalistiske aspektet og de strategiske valgene ved RCI, er det nært beslektet med spillteori. Spillteori er et verktøy for å analysere beslutningstaking i situasjoner der to eller flere rasjonelle aktører interagerer med hverandre og hvor utfallet avhenger av valgene som hver enkelt aktør gjør.⁸⁹ Aktørene i spillteori står overfor et valg mellom to eller flere mulige strategier. En strategi forteller aktøren hvilke handlinger som burde utføres som svar på hver mulige strategi som en annen aktør kan bruke. Her blir informasjonsaspektet veldig viktig, da aktørenes handlinger i stor grad predikeres på informasjonen de har om de andre aktørenes handlinger og strategier. Spillteori kan knyttes opp mot et viktig begrep som Knill & Tosun etablerer, nemlig «vetospillere».

⁸⁵ Knill & Tosun, 2020, s.68

⁸⁶ March & Olsen, 1998, s.949-950

⁸⁷ Knill & Tosun, 2020, s.73

⁸⁸ Knill & Tosun, 2020, s.74

⁸⁹ Knill & Tosun, 2020, s.71

Vetospillere er institusjonelle aktører hvis stemme kreves for å få igjennom et politisk forslag. Her blir en av strategi fra spillteori å «legge ned et veto» som fremtvinger en bestemt handling fra de andre aktørene. Dette kan f.eks. være avgjørende når folkevalgte stemmer over hvorvidt en kommune skal innføre ny styreform eller ikke. Her kan vetospillere få mye makt og avgjøre hvorvidt man innfører ny styreform eller ikke. Spillteori tilsier at de er bevisste over at deres stemmer kreves og at dette inngår i deres strategiske valg. Derfor vil en teoretisk forventning knyttet til både weberiansk teori og RCI-perspektivet være at aktører som har legitim autoritet og såkalt «vetomakt» være avgjørende for valget av styreform under beslutningsprosesser, både i kommunen, men også internt i partiet gjeldende partiets standpunkt til styreform.

Til sist fremhever Knill & Tosun hvordan RCI-teoretikere vektlegger interesser og preferanser som den viktigste forklaringsfaktoren, mens institusjonenes forklaringsfaktor kommer sekundært.

3.4 Hvorfor disse fire teoretiske perspektivene?

Disse fire teoretiske perspektivene utmerker seg ved sin høye forklaringskraft ved flere forskjellige aspekter ved beslutningsprosessene. Som tidligere beskrevet stykkes kommunenes beslutningsprosesser opp i fire kategorier; *organisering og strukturering, interesse og kunnskap, argumenter for å beholde/endre styreform og forhandlinger*. Måten partiene har *organisert og strukturert* sin beslutningsprosess på er avhengig av aktørene i partiene. Hvordan disse aktørene handler og tenker forklares best av Webers legitime autoriteter og RCI gjennom konseptet vetospillere. Symbolsk-fortolkende teori kan forklare synet på styreform og derfor *interessen og kunnskapen* samt hvilke *argumenter* som anvendes av partiene. Beslutningsteori vil forklare *forhandlingene* som finner sted under beslutningsprosessen.

3.5 Oppsummering av teoretiske forventninger

Jeg vil i tabell 4 oppsummere forventningene fra tidligere forskning knyttet til symbolsk-fortolkende teori, beslutningsteori, weberiansk teori og RCI.

Tabell 4 *Forventninger til funn i oppgaven*

Symbolsk-fortolkende teori	Beslutningsteori	Weberiansk teori	RCI
<p>Styreformsendring defineres som et symbol på noe nytt, formannskapsmodell som noe gammelt og tilvart.</p> <p>Ønske om ny styreform kommer som følge av negativ signaleffekt</p> <p>Styreform er en mote/trend som tas opp som tema med fallende og stigende interesse over flere valgperioder</p>	<p>Type II: Partienes ressurser i beslutningsprosessen vil være avgjørende i de eventuelle forhandlingene som vil finne sted</p> <p>Type III: Partier som er uenige om styreform vil fortsatt gå til forhandlingsbordet med hverandre gjennom ærlig diskusjon for å forene partienes preferanser</p> <p>Partimedlemmer kommer frem til løsninger på uenigheter rundt standpunkt til styreform innad i partiet gjennom deliberative forhandlinger</p> <p>Type V: Voteringer innad i partier omhandlende det å ta standpunkt til styreform</p>	<p>Partimedlemmer med legitim autoritet påvirker andre partimedlemmer til å tilslutte seg sine meninger om styreform</p>	<p>Vetospillere spiller en avgjørende rolle i valget av styreform i kommunen eller/og internt i partiet.</p>

4 Metode

I dette kapittelet vil valget av forskningsdesignet, altså komparative casestudier og valget av caser begrunnes. Videre vil den kvalitative metoden presenteres, hvor blant annet utvalget av informantene redegjøres for. Så skal Mixed Methods eller metodetriangulering begrunnes ut ifra hvordan dette kan støtte opp under oppgavens empiriske funn. Til slutt vil oppgavens validitet og reliabilitet beskrives.

4.1 Casestudie

4.1.1 Valg av case

Definisjonene av casestudie er mange og Voets mfl. nevner alene tre definisjoner fra forskjellige bidragsytere i sitt forsøk på å definere hva et casestudie er. Det sentrale Voets mfl. trekker frem er hvordan et casestudie først og fremst har den funksjonen å skulle bygge en bro mellom teoretiske perspektiver og empiriske funn.⁹⁰ Definisjonen av casestudie denne oppgaven vil basere seg på utgår fra tre andre definisjoner, separate fra de tre Voets mfl. tar for seg. Et casestudie er ifølge van Thiel en forskningsstrategi der ett eller flere tilfeller av studieobjektet undersøkes i en dagligdags, virkelighetsnær setting.⁹¹ Tjora beskriver casestudie som «[...] en undersøkelse som benytter en allerede eksisterende grense for hva og hvem undersøkelsen inkluderer og ekskluderer»⁹² og Weible & Workman mener et casestudie karakteriserer tid og sted.⁹³ Kombinasjonen av disse tre gir følgende definisjon av casestudie; en forskningsstrategi som definerer tid, sted og som avgrenser hvem og hva som skal inkluderes og ekskluderes i oppgaven, hvor et eller flere studieobjekter undersøkes.

Det mest optimale forskningsdesignet for denne forskningsstrategien vil være Most-Similar Research Design (MSRD) eller Method of Difference (MoD), beskrevet av John Gerring.⁹⁴ Dette designet baserer seg på at studieobjektene, hvilket det må være minst to av, «[...] exhibit similar background conditions (Z) and different outcomes (Y)».⁹⁵

⁹⁰ Voets et al., 2020, s.47

⁹¹ van Thiel, 2022, s.87

⁹² Tjora, 2023, s.48

⁹³ Weible & Workman, 2022, s.210

⁹⁴ Gerring, 2017, s.79

⁹⁵ Gerring, 2017, s.79-80

Oversatt til norsk vil det si at de har lignende forutsetninger (Z), men hvor utfallet deres (Y) er forskjellig. Gerring gir en ytterligere presisjon av MSRD gjennom å skrive at «[...] the researcher would seek to maximize variance in Y and minimize variance in Z across the chosen cases».⁹⁶ Dette vil si at det er ønskelig jo mer forskeren klarer å maksimere forskjellen i utfall (Y) og minimere forskjellen i forutsetninger (Z). På denne måten mener Gerring at forskeren bør finne to eller flere caser som har mest mulig sammenfallende og lignende forutsetninger (Z) og mest mulig varians i utfallet (Y) i form av variabelen som forskeren ønsker å undersøke.

I denne oppgaven blir problemstillingen forklart ut ifra en komparativ casestudie som redegjør for forskjellene og likhetene ved beslutningsprosessene til Stavanger og Trondheim kommune. Dette er grunnet at oppgaven baserer seg på at beslutningsprosessene har ledet til valget av styreform. Utfallet (Y) blir valget av styreform, hvilket er forskjellig. Forutsetningene (Z) er mest mulig like, da Stavanger og Trondheim kommune ligner på hverandre på flere områder som belyses i neste avsnitt. Dermed er kriteriene til Gerrings definisjon av MSRD oppfylt.

4.1.2 Hvorfor Stavanger og Trondheim kommune?

Som tidligere redegjort for legger MSRD opp til at casene i form av kommuner skal være mest mulig like, men variere på en bestemt variabel. Stavanger og Trondheim kommune er begge storbyer, med lignende befolkningstall, inntekt for husholdninger, areal av tettsted og netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (prosent).⁹⁷ Utover dette har begge kommuner gått fra et rødgrønt flertall i kommunevalgperioden 2019-2023 til et borgerlig flertall for perioden 2023-2027. Det er altså mange likheter mellom Stavanger og Trondheim kommune som gjør at disse casene egner seg godt for sammenligning. Begge kommuner har tatt stilling til valg av styreform i etterkant av kommunevalget i 2023. Dette er den mest vesentlige likheten mellom kommunene for oppgaven.

Omhandlende ulikheter utpeker valget av styreform seg som det aller viktigste. Denne forskjellen er gjenstand for selve problemstillingen av oppgaven. Kristiansand kommune har nylig tatt stilling til valg av styreform, men denne kommunen er så forskjellig fra Stavanger og Trondheim kommune at den ikke egner seg godt for sammenligning. Dessuten valgte Kristiansand kommune å ikke anbefale neste bystyre å følge opp saken om valg av styreform.

⁹⁶ Gerring, 2017, s.80

⁹⁷ SSB, u.å.

Denne forskjellen blir for stor til å kunne danne et godt sammenligningsgrunnlag med Stavanger og Trondheim kommune som er de eneste to andre kommunene som nylig har vurdert styreformsendring i bystyret. En ekstra faktor er at jeg for øyeblikket studerer ved NTNU i Trondheim og derfor bor der. Dermed medfører valget av Trondheim kommune fremfor Kristiansand kommune, at det er lettere å holde fysiske intervjuer med informantene og delta i møter for offentligheten om styreform, slik som organisasjonskomitemøtene i Trondheim rådhus. Forholdene er altså ideelle for å sammenligne Stavanger og Trondheim kommune på basis av deres valg av styreform.

4.2 Kvalitativ metode – intervju

4.2.1 Fokuserte semistrukturerte intervjuer

Den største andelen av datagrunnlaget for oppgaven er samlet igjennom intervjuer. Standardmodellen for de fleste intervjuer er dybdeintervjuer hvor intervjuene ofte kan vare i over en time eller mer. Tjora påpeker at dette ikke alltid er hensiktsmessig, da det kan kaste bort både informantens og intervjuerens tid og føre til unødvendig mye transkribering.⁹⁸ Dermed presenterer fokuserte intervjuer seg som et alternativ dersom tema er avgrenset og man mener tillit kan etableres relativt fort i intervjusituasjonen.⁹⁹ Dette har vært tilfellet i oppgaven, der intervjuobjektene har vært informanter som har mye kompetanse og presenterer seg som legitime og troverdige. Vanligvis medfører fokuserte intervjuer en viss grad av innsnevring av temaet for intervjuet. Tjora skriver at «[d]e fokuserte intervjuene er for korte til at informantene kan slippes løs på andre temaer enn dem forskeren på forhånd har avgrenset samtalen til»¹⁰⁰, hvilket lar seg kombinere godt med det semistrukturerte aspektet av intervjuene. Her fungerer en såkalt intervjuguide som struktur for intervjuet, der forskeren har en liste over temaer som diskuteres eller spørsmål forberedt på forhånd.¹⁰¹ Det er viktig ved formuleringen av spørsmålene at man er klar og forståelig samtidig som man ikke bør stille for overambisiøse spørsmål eller spørsmål av ledende karakter. En vesentlig fordel ved semistrukturerte intervjuer er at man ikke er bundet til å få informanten til å svare på et spørsmål vedkommende kanskje har svart på ved en tidligere anledning ved at man kan stille oppfølgingsspørsmål underveis.¹⁰²

⁹⁸ Tjora, 2023, s.140

⁹⁹ Tjora, 2023, s.141

¹⁰⁰ Tjora, 2023, s.145

¹⁰¹ van Thiel, 2022, s.95

¹⁰² van Thiel, 2022, s.97

Dette gir en viss fleksibilitet som gjør at samtalen oppleves som mer naturlig og hjelper intervjuobjektet med å slappe av, hvilket er viktig i semistrukturerte intervjuer. Som van Thiel påpeker «[i]t is important to let the conversation take its natural course».¹⁰³ Fordelen ved denne fleksibiliteten er at det kan gjøre det letter å tilpasse intervjuet om det forekommer en *asymmetri i forventet formalitet*, det vil si hvor informanten forventer en mer formell situasjon med spørsmål og svar enn det intervjueren har tatt utgangspunkt i.¹⁰⁴ Når formålet med intervjuet er å gjøre det mest mulig komfortabelt for informanten slik at omgivelsene og settingen blir naturlig, sikrer man seg bedre data. Derfor har jeg hatt alle intervjuer i Trondheim fysisk og intervjuet informantene i sine kontorer og lokaler, der «informanten kan føle seg trygg».¹⁰⁵ Ved intervjuene i Stavanger har alle disse blitt gjort over videomøter for å skape en mest mulig «avslappet stemning», hvor prinsippet om ansikt-til-ansikt fortsatt ble praktisert, når det fysiske intervjuet ikke lenger var mulig. Intervjuene har blitt tatt opp i lydopptak og transkribert for bruk av analysen i oppgaven, men informantene er blitt informert om dette før intervjuene har funnet sted og før starten på innspilling ved hvert lydopptak i tråd med ideen om informert samtykke og personvern.¹⁰⁶ Oppgaven har fått SIKT-godkjenning, hvilket er å finne i vedlegg 3. Utover dette, trekker Tjora frem et viktig moment for oppgaven omhandlende konkretisering av erfaringer gjennom oppfølgingsspørsmål. Intervjuene bør etter Tjoras oppfatning være «[...] formet av intervjuerens strategiske nysgjerrighet på deltakerens helt konkrete erfaringer, som gjerne må lokkes fram ved gjentatte oppfølgingsspørsmål».¹⁰⁷ Dette er gjort i intervjuguiden hvor åpningsspørsmålene ber informanten gi helt generell informasjon om seg selv og sin posisjon for å forhindre at man starter med for direkte spørsmål. Tjora bemerker seg at «[v]ed intervjuer av ledere, politikere eller andre som er vant til å stå fram med det vi gjerne kan oppfatte som “ferdiggenererte svar”, er også behovet for slik konkretisering nødvendig».¹⁰⁸ Da oppgaven tar for seg nettopp denne gruppen med informanter, har dette vært et aspekt av intervjuene jeg har vært spesielt varsom ved.

¹⁰³ van Thiel, 2022, s.97

¹⁰⁴ Tjora, 2023, s.172

¹⁰⁵ Tjora, 2023, s.135

¹⁰⁶ van Thiel, 2022, s.156

¹⁰⁷ Tjora, 2023, s.178

¹⁰⁸ Tjora, 2023, s.178

4.2.2 Valget av informanter fra administrasjonen

Grunnet at oppgaven søker å forstå forskjellen i valg av styreform og den omhandlende beslutningsprosessen som har ledet til dette, har administrasjonens perspektiv vært et sentralt perspektiv for oppgaven. Strategiske eller teoretiske utvalg går ut på at man velger informanter «[...] som av ulike grunner vil kunne uttale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet [...] informantene er ikke tilfeldig utplukket for å representere en populasjon [...] en informant representerer først og fremst seg selv, men vil også i den senere analysen kunne stå som representant for et syn eller en posisjon».¹⁰⁹ I casestudier avgrenses utvalget av informanter av en naturlig grunn som eksisterer uavhengig av undersøkelsen, her kan man ytterligere snevre inn utvalget av informanter i såkalte *subgrupper* som gir mer konsistente intervjudata.¹¹⁰ Dette er gjort i oppgaven i den forstand at informantene fra administrasjonene har vært del av administrasjonsledelsen. Informantene fra administrasjonsledelsen har best tilgang til den informasjonen intervjuet søker å innhente, dermed egner disse seg som subgruppe. I Stavanger kommune ble det intervjuet to administrasjonsledere, mens det i Trondheim ble intervjuet en. Dette kommer som følge av at det var flere tilgjengelige respondenter i Stavanger kommune enn det var i Trondheim kommune, mye grunnet at administrasjonen i Trondheim kommune var beskjeftiget med de store organisatoriske endringene som overgangen til kommunal parlamentarisme medbragte seg.

4.2.3 Valget av politiske informanter

De folkevalgtes perspektiv er veldig viktig for oppgaven, da det gir det politiske perspektivet på valget av styreform. Det er til syvende og sist politikerne som har stemt over og avgjort valget av styreform i kommunene og derfor vil deres begrunnelser for hva de har stemt være hovedforklaringen på hvorfor kommunene har valgt forskjellige styreformer i 2023.

Det ble kontaktet politikere fra alle partier representert i bystyrene i hver av kommunene, da fra partienes bystyregruppe, grunnet at disse utgjorde subgruppen av politikere med mest presis informasjon om beslutningsprosessen og valget av styreform. Det er bystyregruppene som har stemt i bystyremøte om innføring av parlamentarisme og ved å intervju disse politikerne, presenterte muligheten seg for å stille et oppfølgingsspørsmål om hva de personlig stemte ved avstemmingene i enkelte intervjuer.

¹⁰⁹ Tjora, 2023, s.145

¹¹⁰ Tjora, 2023, s.146

De fleste politikere redegjorde for sin posisjon og tilnærming til styreform som svar på åpningsspørsmålet, men i de tilfellene hvor partiet hadde besluttet å fristille bystyregruppen til å stemme fritt, ga muligheten for oppfølgingsspørsmålet mer presis og relevant data. Det bør nevnes at en politisk informant var fortsatt aktiv som politiker for sitt partiet, men hadde ikke deltatt i bystyregruppen for avstemmingen i 2023. Allikevel satt denne informanten på verdifull informasjon om prosessen rundt valget av styreform og derfor ble informanten fremdeles inkludert i oppgaven.

Totalt sett ble seks sentrale politikere intervjuet, hvorav to av dem var fra Stavanger kommune og de resterende fire var fra Trondheim kommune. Det var flere politiske informanter som svarte at de ville stille til intervju både fra Stavanger og Trondheim kommune. Kontakten med disse informantene opphørte etter at de enten bekreftet at de ville delta i intervjuene eller underskrev på informasjonsskrivet som ble sendt som vedlegg ved hver e-postutveksling om at de skulle stille til intervju. Dette skjedde i større grad i Stavanger kommunes, trolig som følge av en hektisk valgperiode der flere informanter responderte at de skulle stille når de fant tid, men som aldri tok kontakten igjen etter dette. De to største partiene, Høyre og Arbeiderpartiet, ble intervjuet i begge kommuner, hvilket var vesentlig for oppgaven da de har hatt mest innflytelse over valget av styreform som følge av deres store antall mandater i bystyret. Gjennomsnittstiden for alle intervjuene var på om lag 40 minutter. Naturligvis skulle antallet informanter ideelt sett også vært høyere, da en større n gir mer presis data, men dette lot seg ikke gjøre grunnet flere forskjellige forhold og jeg er svært takknemlig for de informantene som har stilt til intervju.

4.3 Mixed methods – metodetriangulering

Skiftelige kilder slik som kommunevalgprogram, avisartikler eller informasjon på kommunenes hjemmesider vil kunne bidra med å utdype de empiriske funnene gjort i oppgaven. Dette kalles gjerne "Mixed methods" på engelsk eller metodetriangulering på norsk. Voets mfl. sin definisjon på metodetriangulering er «[u]sing many different but complementary sources of evidence, triangulation in data collection is a major strength of the case study because every single source has its comparative advantages and weaknesses».¹¹¹ En annen definisjon er gitt av van Thiel som simpelthen referer til metoden som «triangulering»:

¹¹¹ Voets et al., 2020, s.50

«Triangulation: using several operationalizations, sources, methods, researchers or techniques to enhance the validity of the research conclusions. Information obtained via various channels can serve for mutual confirmation»¹¹²

Som nevnt tidligere utgjør intervjuer den største andelen av datagrunnlaget for oppgaven. Herav vil metodetriangulering kunne brukes for å supplere informasjonen presentert i intervjuene med relevante skiftelige kilder. Dette vil skape en dypere forståelse for hvordan flere forskjellige faktorer kan forklare valg av styreform i kommunene samtidig som disse faktorene validerer hverandre og forskningsresultatene, slik som van Thiel beskriver. Uttalelser av politikerne i avisene, offentlige skriv og informasjon på kommunenes hjemmesider, offentlige uttalelser av politikerne på partienes hjemmesider, videoopptak på kommunenes hjemmesider av bystyremøter og valgprogram som tydeliggjør partienes standpunkt til styreform vil være noen eksempler på hvordan internettkilder og litteratur kan hjelpe med å utfylle og gi et bredere perspektiv på de empiriske funnene gjort i oppgaven.

4.4 Gyldighet og pålitelighet

4.4.1 Gyldighet

Gyldighet eller validitet som det gjerne kalles på engelsk omfatter «[...] hvorvidt de svarene vi finner i vår forskning, faktisk er svar på de spørsmål vi forsøker å stille».¹¹³ Det finnes mange måter å gjøre dette på, van Thiel nevner syv forskjellige eksempler, men viser til i all hovedsak to forskjellige former for gyldighet som heter «internal validity» og «external validity» eller indre- og ytre gyldighet på norsk.¹¹⁴

Indre gyldighet går ifølge van Thiel ut på om forskeren virkelig har målt den effekten forskeren ønsket å måle. Dette kan stykkes opp i to spørsmål: 1. hvorvidt en bestemt teoretisk konstruksjon har blitt tilstrekkelig operasjonalisert og 2. hvorvidt den forutsatte (kausale) sammenhengen mellom den uavhengige og den avhengige variabelen faktisk eksisterer.¹¹⁵ Den første av disse omhandler om de operasjonaliserte forskningsspørsmålene faktisk er tilstrekkelig operasjonalisert i den forstand at de presist måler forskjellen i valg av styreform i kommunene.

¹¹² van Thiel, 2022, s.184

¹¹³ Tjora, 2023, s.260

¹¹⁴ van Thiel, 2022, s.49

¹¹⁵ van Thiel, 2022, s.49

For å øke denne presisjonen kan man ifølge van Thiel bruke metodetriangulering: «[b]y taking a diversified approach, the researcher gathers as much information as possible, so as to ensure that the data collected are valid, [...]».¹¹⁶ Av den grunn støttes de operasjonaliserte forskningsspørsmålene av de skriftlige kildene referert til i metodetrianguleringskapittelet for å bedre måle forskjellen i valg av styreform i kommunene. Det er vanskelig å bevise hvor sterk den kausale årsakssammenheng er. Det kan være mange uforutsette forhold som enten svekker eller styrker den kausale sammenheng mellom uavhengige og avhengig variabel. I oppgaven vil dette omfatte den kausale sammenheng mellom den avhengige variabelen, forskjell i valg av styreform, og de uavhengige variablene, hvilket er de tidligere nevnte temaene *organisering og strukturering, interesse og kunnskap, argumenter for å beholde/endre styreform og forhandlinger*. Oppgavens indre gyldighet påvirkes altså av med hvor stor sikkerhet de fire underliggende temaene kan forklare forskjellen i valg av styreform. Dette styrkes som sagt av metodetriangulering.

Ytre gyldighet beskriver i hvilken grad en studie kan generaliseres. Altså om forskningsresultatene gjelder for andre personer, institusjoner, tidspunkter eller steder.¹¹⁷ Ytre gyldighet er som oftest veldig viktig i statistisk forskning, hvor utvalget n = antallet caser, avgjør hvor lett det er å gjenskape studien slik at den kan generaliseres. I kvalitative undersøkelser slik som i en komparativ casestudie, er $n = 2$ som gjør det vanskelig å generalisere studien, fordi utvalget er lite. Dette er grunnen til at MSRD blir anvendt i oppgaven, fordi formålet er å maksimere forskjellen i utfall (Y) og minimere forskjellen i forutsetninger (Z), slik at man på denne måten øker man studiens generaliserbarhet. Det at Stavanger og Trondheim kommune ligner hverandre så mye i forutsetningene (Z) sine, gjør at studien blir lettere å generalisere enn hvis Kristiansand og Trondheim kommune skulle blitt sammenlignet, hvor forskjellene i forutsetninger (Z) ville økt betraktelig.

4.4.2 Pålitelighet

Pålitelighet eller reliabilitet som det heter på engelsk, handler om to konsepter i følge van Thiel. Dette er nøyaktighet og konsistens. Jo mer nøyaktig og konsistent variablene måles, desto sikrere er det at resultatene ikke vil være tilfeldige.¹¹⁸

Nøyaktighet refererer til måleinstrumentene som brukes. Variabelen som skal måles, bør plasseres mellom de ulike verdiene en variabel kan anta.

¹¹⁶ van Thiel, 2022, s.93

¹¹⁷ van Thiel, 2022, s.49

¹¹⁸ van Thiel, 2022, s.48

Dette er blitt sikret gjennom at den samme intervjuguiden er blitt anvendt for alle intervjuer uten å ha blitt endret på, slik at alle informanter hadde samme utgangspunkt i form av å ha de samme spørsmålene.

Konsistens er krevende å oppnå. Konsistens omhandler replikasjon, det vil si at under lignende omstendigheter vil den samme målingen føre til lignende resultater. Reproduksjonen av en studie øker påliteligheten, fordi den gir sikkerhet om at de resultatene som er funnet, også er korrekte. Derav er dette ekstra krevende i samfunnsvitenskapelig forskning og praktisk talt umulig i denne formen for statsvitenskapelig forskning, hvor forskningsobjektet er politikk og mennesket. Det lar seg rett og slett ikke gjøre i praksis å ha fullstendig uavhengige intervjuer om politiske temaer, hvilket baserer seg på samme intervjuguide, men hvor resultatene tilnærmet alltid forblir de samme. Dette fungerer mer som et ideal en studie kan tilnærme seg, hvor forskeren forsøker etter best mulig evne å gjøre variablene så nøyaktige og konsistente som mulig. Dette har vært idealet med hvilket denne oppgaven og dens intervjuguide, er utformet etter.

4.5 Alternative teoretiske tilnærminger

Teoriene presentert i oppgaven er valgt på basis av deres sterke forklaringskraft og gode rammeverk for hva man kan forvente seg av funn i intervjuene. Allikevel presenterer det seg enkelte svakheter, hvilket bør belyses.

Omhandlende symbolsk-fortolkende teori nevner både Røvik, Meyer & Rowan rasjonalisme i sin forståelse av symboler og spesielt myter, i form av *rasjonalistiske symboler* og *rasjonalistiske myter*. Rasjonalisme står sterkt i beslutningsteori, Webers legitime autoriteter og RCI. Rasjonalisme og antagelsen om rasjonelle aktører er en god teoretisk innfallsvinkel, det kan både spå og forklare aktørers handlinger i beslutningsprosesser med svært høy presisjon. Når så mye av den anvendte teorien presentert i oppgaven beror på rasjonalisme, vil en stor svakhet være at det teoretiske rammeverket vil slite med å forklare aktørenes handling i beslutningsprosessen, dersom de ikke er rasjonelle eller handler irrasjonelt. I møte med irrasjonelle aktører eller aktører som ikke handler med mål om å maksimere sin nyttefunksjon, vil forklaringsfaktoren, hvilket teorien representerer, miste mye av sin forklaringskraft. Det er altså ikke gitt at aktørene er rasjonelle i det hele tatt, dette er bare en antagelse som muliggjør mye av teorien min og hvis dette ikke er tilfelle, mister teorien evnen til å forklare hvorfor aktørene i beslutningsprosessen har handlet slik som de har gjort. Når såpass mye av teorien består av rasjonalisme, forsvinner en stor andel av forklaringskraften om den først er feil.

Dette kan sammenlignes med det klassiske «risk-reward»-konseptet, hvor grunnet at så mye av teorien baserer seg på rasjonalisme, står det mye å tjene med tanke på forklaringskraft om aktørene handler mest mulig rasjonelt, men det står også mye å tape om de ikke gjør det.

Med tanke på beslutningsteori, er en åpenbar svakhet at mye av teorien hviler på antagelsen om at forhandlinger om styreform vil finne sted. Dette er det grunnlag for å anta, men det kan like gjerne ikke være tilfellet i det hele tatt. Dersom partiene velger å holde kortene tett til brystet når det gjelder sitt standpunkt til styreform eller om de er uvillige til å forhandle om det til å begynne med, vil ikke Rommetvedts beslutningsteori være en god forklaringsmodell. Partiene kan f.eks. være uinteresserte i styreform og ikke prioritere dette som en politisk sak som resulterer i et fravær av dette i forhandlingene under beslutningsprosessen.

Noe av teorien presentert i oppgaven er rettet mot allmenne sosiologiske tilnærminger, slik som f.eks. Webers legitime autoriteter. Det sier noe om hvordan aktørene på et mer kollektivt nivå former politikken. I teorikapitlet vises det til hvordan individene kan ha mye innflytelse på beslutningsprosessen, derfor ville det kunne være hensiktsmessig å ta for seg noen mer individbaserte teorier som forklarer atferd og tankemønstre og dermed også handling. Dette kunne f.eks. bli gjort gjennom politisk-psykologisk teori. Hermann & Kegley presenterer et politisk-psykologisk perspektiv hvilket kunne belyst hvordan ledere og deres lederstil påvirkes av både normative og institusjonelle faktorer og hvordan dette henger sammen med deres sosiale identitet.¹¹⁹ Dette kunne bidratt med å fordype forståelsen på hvordan gruppeledere i politiske partier er med på å forme sine partimedlemmers syn på styreform.

Innenfor politisk-psykologisk teori finner man også teori rundt politiske valg og den psykologiske bakgrunnen for dette. Jackman & Sniderman presenterer konseptet om *choice space*¹²⁰, hvilket omfatter antallet alternativer som er åpne for vurdering og måten disse alternativene er ordnet på. Dette kommer av at Jackman & Sniderman mener at RCT-teoretikere er dårlige til å spå enkeltvelgeres politiske valg, men gode til å spå de politiske valgene til partier. De fremlegger mye teori omhandlende psykologien bak de politiske valgene, hvilket absolutt er relevant for oppgaven. I og med at RCT er en teori som inngår i RCI, vil denne kritikken og de psykologiske begrunnelsene for den, være nyttig for å forstå svakhetene i teoriene valgt for oppgaven.

¹¹⁹ Hermann & Kegley, 1995

¹²⁰ Jackman & Sniderman, 2008, s.212

Politisk-psykologisk teori er ikke tatt med i oppgaven av den grunn at det vil være for omfattende og bli for mye teori samt at det er en tidsbegrensning som gjør det nødvendig å prioritere hva slags teori som bør danne rammeverket. Når det er sagt, er det en veldig aktuell alternativ teoretisk tilnærming.

5 Empiri

Dette kapittelet belyser beslutningsprosessen gjennom å presentere sentrale funn i intervjuer gjort av politikere og ansatte i administrasjonen fra Stavanger og Trondheim kommune.

Funnene belyser aktørenes rolle i beslutningsprosessen og avdekker faktorer som har vært avgjørende for beslutningsprosessene rundt valg av styreform.

Kapittelet begynner med å ta for seg de fire forskningsspørsmålene og deler disse ytterligere inn i hver sin kommune. Her vil funnene gjort i intervjuene av politikere og administrasjonen bli presentert og knyttes opp mot det akutte forskningsspørsmålet. Funnene fra intervjuene støttes også gjennom relevante dokumenter. Valgprogram og artikler fra lokalaviser bidrar med å utdype forståelsen for aktørenes holdning til styreform samt gi et nyttig alternativt perspektiv fra mediernes side.

5.1 Organisering og strukturering av beslutningsprosessen

5.1.1 Stavanger kommune

Stavanger kommunes tilnærming til strukturering og organisering av beslutningsprosessen rundt styreform er blitt løst gjennom å tildele ansvaret for utredningen til en ekstern tredjepart, et samfunnsfaglig analyseselskap kalt Ideas2Evidence¹²¹. Grunnen til denne løsningen er at ved innføring av parlamentarisme, avvikles kommunedirektørens stilling og det vil kunne hevdes at innføringen av parlamentarisme og vrakingen av formannskapsmodellen går i mot kommunedirektørens og den faglige administrasjonens interesser, derfor er det: *[...] ikke gitt at, kommunestyret fullt ut ville ha tillit til administrasjonens kunnskapsgrunnlag, beslutningsgrunnlag og vurderinger, hvis det utelukkende var utarbeidet av administrasjonen* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 1). Dette kan bekreftes av en annen informant, fra politisk side, hvilket beskriver at: *[v]i har ikke inntrykk av at administrasjonen har vært positiv til det, de har vel og vært ganske glad i formannskapsmodellen [...]* (Stavanger Høyre-politiker). Fraværet av et bystyresekretariat som kunne balansere ut administrasjonens utredning med et politisk nivå som ikke svarte til kommunedirektøren, resulterte i at kommunedirektøren og administrasjonen i Stavanger kommune besluttet å gi oppdraget til Ideas2Evidence.

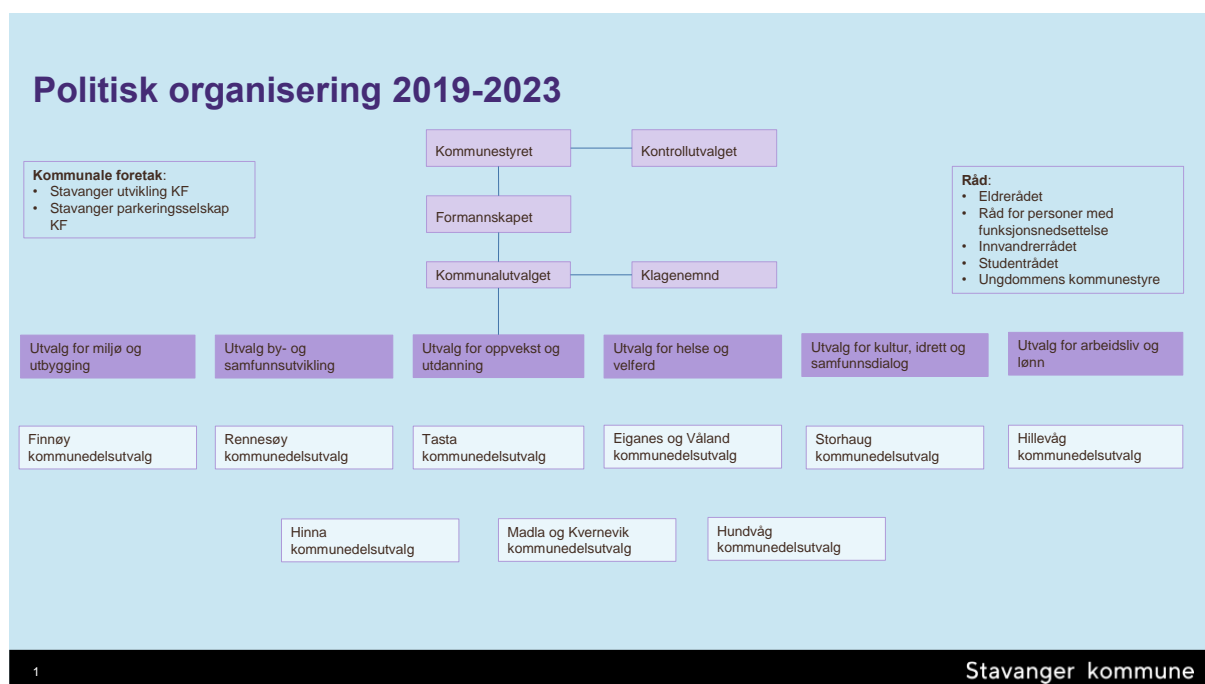
¹²¹ Jones & Grindheim, 2022

Hovedpoenget med dette var ifølge administrasjonen å ikke gi en entydig anbefaling, men heller forsøke å gi politikerne god innsikt slik at deres politiske prosesser ville resultere i en mest mulig informert beslutning om styreform. Figur 1 illustrerer hvordan Stavanger kommune er organisert administrativt under kommunedirektøren.



Figur 1 Organisasjonskart av Stavanger kommune

Figur 2 viser hvordan Stavanger kommune er politisk organisert fra perioden 2019 til 2023. Spesielt fraværet av et bystyresekretariat under politisk nivå bemerkes slik som tidligere nevnt. Det er dermed bare en rent faglig administrasjon til stede i kommunen som svarer til kommunedirektøren, dette kan skape usikkerhet rundt den oppfattede nøytraliteten til administrasjonen.



Figur 2 Politisk organisering 2019-2023 i Stavanger kommune¹²²

Det vil være hensiktsmessig å stykke opp struktureringen og organiseringen av beslutningsprosessen i Stavanger kommune i to deler. En utredningsprosess av Ideas2Evidence og en intern prosess i de politiske partiene.

5.1.1.1 Administrasjonens strukturelle og organisatoriske beslutningsprosess

Til å begynne med var det en anskaffelsesprosess i Stavanger kommune under kommunedirektørens administrasjon, hvor de utlyste et oppdrag for å utrede ny styreform og redegjøre for dette i en rapport. Her fikk kommunen blant annet tilbud fra flere forskjellige selskaper. Det var analyseselskapet Ideas2Evidence som vant kontrakten og den faglige uavhengigheten selskapet skulle ha i sin rapport ble tydelig kommunisert av administrasjonen. Administrasjonen ga også føringer om å ikke ha en løsningsorientert rapport, men heller en [...] portefølje av argumenter for og imot (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2) slik at man kunne finne argumenter både for og imot styreform som best begrunnet partienes standpunkt. Administrasjonen gikk aldri inn i selve teksten i rapporten, men ga kommentarer på utkast de fikk av den slik at de kunne forsikre seg om at type argumenter funnet i rapporten ville gjenspeile og dekke hva de trodde ville florere av argumenter i den politiske debatten.

¹²² Personlig kommunikasjon, 19. april 2023

Rapporten utredet konsekvensene av en mulig overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme i Stavanger kommune og dannet grunnlaget for utredningsfasen og beslutningsprosessen for kommunen. De folkevalgte fikk denne rapporten som skiftelig vedlegg. Rapporten tar for seg fire temaer omhandlende forskjeller mellom parlamentarisk styreform og formannskapsmodellen, erfaringer med politiske styreformer, administrative og økonomiske konsekvenser og en samlet vurdering med fordeler og ulemper¹²³. I tillegg til denne rapporten har selskapet holdt informasjonsmøter i kommunen for å informere om utredningen og om hva de har lært underveis. Erfaringer fra andre kommuner slik som Oslo og Bergen har også blitt presentert. De folkevalgte hadde muligheten til å stille selskapets representanter spørsmål om styreformene underveis i disse informasjonsmøtene. Rapporten ble laget til første prøvevotering 14. november 2022¹²⁴, den første av de to påkrevde politiske sakene fra kommuneloven, slik at partiene hadde tid til å ta standpunkt til spørsmålet om styreform innen andre avstemming som originalt var 20. november 2023¹²⁵, men ble utsatt til 18. desember 2023¹²⁶. Det oppleves av informantene som at rapporten har vært med på å skape en ryddig, enkel og oversiktlig beslutningsprosess, spesielt med henblikk på den andre avstemningen 18. desember 2023, der prosessen rundt avstemningen gikk raskt og effektivt for seg som følge av at rapporten hadde dannet et så godt grunnlag.

5.1.1.2 De folkevalgtes strukturelle og organisatoriske beslutningsprosess

I de politiske partiene har den interne prosessen vært svært individuell, hvor partiene i svært varierende grad har utredet spørsmålet om ny styreform innad i partiet.

Det er kun et parti som har programfestet at det er for innføringen av parlamentarisme i sitt valgprogram for 2023-2027, hvilket er Stavanger Venstre¹²⁷. Partier slik som Stavanger Høyre og Stavanger Arbeiderparti har konkret skrevet at de skulle vurdere, drøfte og ta stilling til styreform i sine valgprogram^{128 129}.

¹²³ Jones & Grindheim, 2022

¹²⁴ Kommunikasjonsavdelingen, 2022

¹²⁵ Waage, 2023

¹²⁶ Østbø, 2023

¹²⁷ Stavanger Venstre, 2023

¹²⁸ Stavanger Høyre, 2023

¹²⁹ Stavanger Arbeiderparti, 2023

Flertallet av partiene i Stavanger har ikke omtalt styreform i sine valgprogram i det hele tatt, dette omfatter Stavanger Senterparti¹³⁰, Stavanger SV¹³¹, Rødt Stavanger¹³², Stavanger KrF¹³³ og Stavanger FrP¹³⁴. Det bør bemerkes at MDG Stavanger tilsynelatende har nevnt formannskap i sitt valgprogram, men kun i sammenheng med å skulle legge ned kommunalutvalget. De skriver at «[v]i mener at en modell som består av kommunestyre, formannskapet og fagutvalg er en mer hensiktsmessig inndeling»¹³⁵. Inkluderingen av formannskapet i modellen kan tolkes som et mulig standpunkt, men utover dette blir ikke styreform nevnt noe sted. Det utgår altså på basis av partienes valgprogram at organiseringen og struktureringen av beslutningsprosessen i de fleste partiers tilfeller ikke har resultert i noen omtale av styreform i valgprogrammene deres, tross kommunelovens intensjon.

I all hovedsak har partiene tatt rapporten til Ideas2Evidence til orientering ved diskusjonen innad i partiet om styreform. Diskusjonen har for det meste kommet i form av møter internt i partiet. Ytterligere har partiene tatt initiativet til å forhøre seg med Ideas2Evidence om mulige konsekvenser av ny styreform, de har vært i kommunikasjon med søsterpartiene i både Oslo, Bergen og Tromsø, hvor representanter fra søsterpartiene har holdt møter og presentasjoner for sine partikolleger i Stavanger om deres erfaringer med parlamentarisme.

Det er også vesentlige forskjeller blant partiene gjeldende hvordan de har strukturert og organisert sin beslutningsprosess internt i partiet. Spesifikt omhandler dette om de har tatt en bestemt stilling til styreform eller om de har latt sine medlemmer stemme fritt ved bystyremøtet den 18. desember 2023. Slik som tidligere nevnt har Stavanger Høyre hatt en åpen formulering til styreform, ikke tatt standpunkt til det i sitt valgprogram og fristolte sine medlemmer i avstemningen om styreform. Dette er i sterk kontrast til Stavanger Arbeiderparti som var blant flere partier (som også inkluderer Stavanger Høyre) som ba om en tidligere nevnt utsettelse av bystyremøte for når den andre avstemningen om styreform ville finne sted¹³⁶, grunnet at: *[...] saken kommer på bystyret sitt sakskart før vi egentlig hadde fått innkalt til medlemsmøte i Arbeiderpartiet og derfor ba vi om en utsettelse av saken fordi vi ville gjøre det i den rekkefølgen [...] det var jo ramaskrik når det viste seg at det så ut som om vi ikke nådde et medlemsmøte* (Stavanger Arbeiderparti-politiker).

¹³⁰ Stavanger Senterparti, 2023

¹³¹ Stavanger SV, 2023

¹³² Rødt Stavanger, 2023

¹³³ Stavanger KrF, 2023

¹³⁴ Stavanger FrP, 2023

¹³⁵ MDG Stavanger, 2023, s.7

¹³⁶ Waage, 2023

Som følge av partikulturen i Stavanger Arbeiderparti for å stemme samlet, valgte partiet å holde et medlemsmøtet i forkant av avstemmingen og det var på dette medlemsmøtet at medlemmene av partiet stemte over hvorvidt de var for formannskapsmodell eller parlamentarisme, med den følgen at dette ville bli partiets offisielle standpunkt til styreformen og det standpunktet bystyregruppen ville ta i avstemmingen 18. desember 2023¹³⁷. Resultatet av avstemmingen i medlemsmøte den 6. desember 2023 var at av de totalt 70 som stemte, var 23 for parlamentarisme og 47 for formanskapsmodellen.¹³⁸ Her stemte 1/3 for parlamentarisme, mens 2/3 stemte for å beholde formannskapsmodellen. De valgte å binde bystyregruppen når det gjaldt å skulle stemme for formannskapsmodellen. Herav spekuleres det av flere informanter om utfallet av valget av styreform i Stavanger ville blitt annerledes dersom Stavanger Arbeiderparti hadde fristilt sine medlemmer til å stemme fritt slik som i Stavanger Høyre: *[...] hvis vi hadde fått stemt fritt, akkurat bystyregruppen, hadde det nok blitt et annet utfall tror jeg* (Stavanger Arbeiderparti-politiker). Dette er et perspektiv administrasjonen ser ut til å dele: *[...] men hvis Arbeiderpartiet ikke hadde bundet gruppen sin så hadde det kunne blitt parlamentarisme* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 1) og: *[d]et var ikke åpenbart for meg at de skulle bli formannskapsmodell etter valget i Stavanger [...] for vi trodde at Arbeiderpartiet, hvis de ikke bandt medlemmene så var det hvert fall 50/50 der* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2). Det oppfattes som at Stavanger Arbeiderpartis valg om å binde medlemmene sine til å stemme for formannskapsmodellen skiller seg sterkt fra de andre partiene i bystyret, men at dette er litt typisk for Arbeiderpartiet, da begrepet partipisk ofte brukes i sammenheng med denne type partikultur. En av informantene fra administrasjonen mener grunnen til denne avgjørelsen kommer av at: *[...] der møtte man mannsterk opp fra den eldre garde, altså de som var de eldste politiske og holdt på lengst, de var mest mot. Det var de unge fremadstormende politikerne som er for, også er det de gamle traverne som er mot og de mobiliserte veldig godt og de ville ha formannskapsmodellen. Den er trygg, den er sikker, de vet hva de har, de tror at de har mest innflytelse i den* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2). Beslutningen om å binde sine medlemmer ses på av informantene for å være helt avgjørende for utfallet av avstemmingen den 18. desember 2023, en informant beskrev at: *[d]a ble prosessen på en måte litt kortsluttet da, [...] så var egentlig den katta ut av sekken før selve bystyremøtet. Du fikk jo en noe amputert debatt kan du si [...]* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2).

¹³⁷ Østbø, 2023

¹³⁸ Askildsen, 2023

Mens en annen informant beskrev dette som: *[j]a, egentlig var det ganske friende når det kom [...] (Stavanger Høyre-politiker). Selv Stavanger Arbeiderparti ser ut til å være av den oppfatning av at dette var totalt avgjørende for valget av styreform i kommunen: [...] jeg tenker jo at det var Arbeiderpartiet sin beslutning der i medlemsmassen som gjorde at det ikke ble parlamentarisme i Stavanger (Stavanger Arbeiderparti-politiker).*

Partiene har til en viss grad sett til hverandre når de har tatt stilling til styreform, spesielt de store partiene slik som Arbeiderpartiet og Høyre. Tilnærmingen til struktureringen og organiseringen av beslutningsprosessen internt i Stavanger Arbeiderparti har til dels skapt usikkerhet for de andre partiene, spesielt da Stavanger Høyre, som opplevde stor politisk usikkerhet rundt Stavanger Arbeiderpartis manglende tydelighet på hvilken styreform de foretrakk. Stavanger Høyre betoner hvordan det har vært viktig for dem å få signaler fra de andre partiene og da spesielt Stavanger Arbeiderparti, grunnet deres store innflytelse. Informanten fra Stavanger Høyre beskriver i tillegg til dette at prosessen har vært fylt med usikkerhet grunnet valget: *[n]år alt skjer på høsten der, så er det litt sånn vrient tidspunkt å ta standpunkt for det er så masse som skjer rett etter et valg, så er det enormt mye som skjer at den saken ble rett og slett ikke prioritert (Stavanger Høyre-politiker). Dette var noe Stavanger Arbeiderparti tilsynelatende var klar over, da de hadde bemerket seg Høyres usikkerhet som følge av måten de valgte å organisere sin beslutningsprosess.*

Samhandling på tvers av partier har altså spilt en sentral rolle i Stavanger og partiene har påvirket hverandre i det de har strukturert og organisert sine beslutningsprosesser.

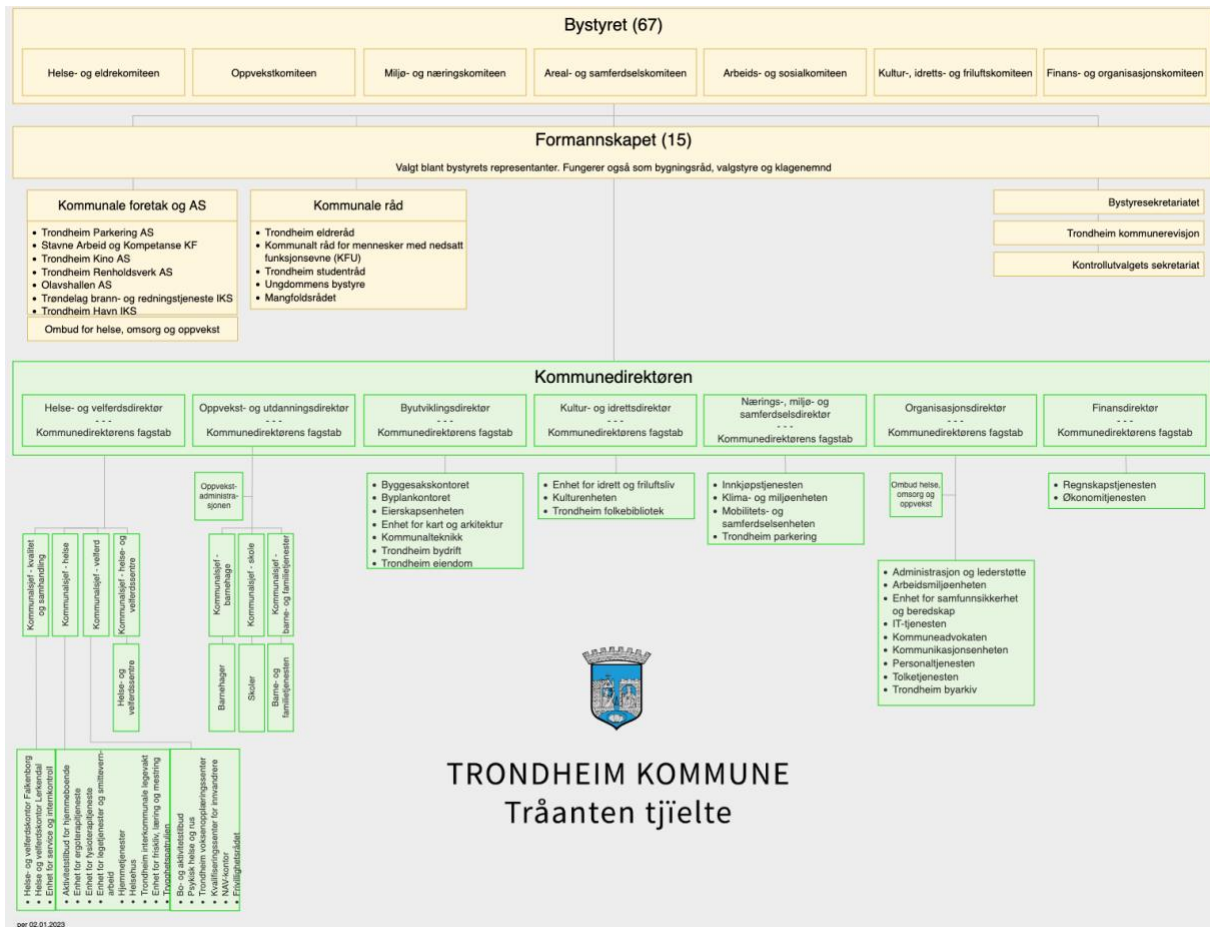
5.1.2 Trondheim kommune

I Trondheim kommune har det vært en politisk sak om styreform over to forskjellige kommunestyre, den første fant sted 14. juni 2023 og den andre etter valget den 26. oktober 2023 da bystyret konstituerte seg og det ble vedtatt at parlamentarisk styreform skulle innføres¹³⁹.

Innledningsvis kan man si at struktureringen og organiseringen av beslutningsprosessen i Trondheim kommune består av to deler. En strukturell og organisatorisk prosess for «administrasjonen» og en for de folkevalgte. Deretter kan man dele «administrasjonens» prosess inn i tre deler og de folkevalgtes prosess inn i to deler. Dette vil redegjøres for i kommende avsnitt og utdypes med henblikk på empiriske funn.

¹³⁹ Trondheim kommune ii), u.å.

5.1.2.1 Administrasjonens strukturelle og organisatoriske beslutningsprosess



Figur 3 Organisasjonskart av Trondheim kommune

I tillegg til kommunedirektørens faglige administrasjon, hadde ordføreren og bystyret i Trondheim kommune en egen administrasjon som ikke svarer til kommunedirektøren, kalt Bystyresekretariatet. Man hadde dermed en politisk styrt administrasjon under ordføreren og bystyret og en faglig styrt administrasjon under kommunedirektøren i den daværende formannskapsmodellen. Figur 3 illustrerer den daværende organisasjonsstrukturen i Trondheim kommune, hvor Bystyresekretariatet er å finne under bystyret og formannskapet, altså den politiske ledelsen på høyre side av figuren. Utover dette, var det ytterligere «[...] nedsatt en prosjektgruppe for innføring av parlamentarisme med rådgivere i administrasjonen og fra bystyresekretariatet»¹⁴⁰, altså en blanding av den politisk styrte administrasjonen og den faglige styrte administrasjonen:

¹⁴⁰ Trondheim kommune ii), u.å.

[v]i har jo hatt utredninger her siden 1999 på parlamentarisme, flere utredninger [...] de som har jobbet med det siste nå, da har det jo vært delt mellom bystyresekretariatet og noen hos oss som har jobbet sammen, men de har jo vært i kommunedirektørens fagstab, de som har jobbet med det (Faglig administrativ ledelse i Trondheim kommune).

Det er altså tre hovedaktører ansvarlige for strukturering og organisering av beslutningsprosessen i Trondheim kommune: kommunedirektørens administrasjon, Bystyresekretariatet og prosjektgruppen for innføringen av parlamentarisme. Det er dette som har medført at «administrasjonen» refereres til i anførselstegn, av den grunn at de folkevalgte informantene ikke har skilt mellom den politisk styrte administrasjonen, den faglig styrte administrasjonen eller prosjektgruppen, men refererte til alle tre som «administrasjonen».

Den politisk styrte administrasjonen under ordføreren og bystyret har utredet selve vedtaket om å innføre ny styreform, gjennom Bystyresekretariatet. Dette karakteriserer den første delen av beslutningsprosessen for «administrasjonen». På bakgrunn av at parlamentarisk styreform medfører en avvikling av kommunedirektørens stilling og sterkere politisk styring, kan kommunedirektøren og kommunedirektørens administrasjon kanskje oppfattes som partisk eller for å ha egne interesser. Det at Bystyresekretariatet kun svarer til politisk nivå og ikke har noen forpliktelser overfor kommunedirektøren gjør at det ifølge en informant blir; [...] *mer en nøytral utredning* (Politiker i Trondheim Arbeiderparti), når Bystyresekretariatet utreder vedtaket om innføring av parlamentarisme.

Den faglig styrte administrasjonen under kommunedirektøren har bistått mer med det organisatoriske, logistiske og byråkratiske ved beslutningsprosessen og refereres oftest til som kommunedirektørens ledergruppe, dette kjennetegner den andre delen av beslutningsprosessen for «administrasjonen».

Prosjektgruppens oppgaver er til en viss grad en blanding av de oppgavene som den politisk styrte administrasjonen og den faglig styrte administrasjonen har utført. Prosjektgruppen har vært sentral i en politisk nedsatt komité kalt organisasjonskomiteen, hvor de har presentert erfaringer de har høstet fra studieturer til Oslo og Bergen, om hvordan disse byene har implementert parlamentarisk styreform og hvordan prosessen har utspilt seg der, for å nevne bare en av flere oppgaver. Det bør nevnes at studieturene ble gjort i samsvar med både bystyresekretariatet og kommunedirektørens ledergruppe, men det var prosjektgruppen som presenterte dette for de folkevalgte i organisasjonskomiteen. Dette utgjør den tredje delen av beslutningsprosessen for administrasjonen.

Det å basere seg på Oslo og Bergen gjeldende struktureringen og organiseringen av styreform har også hatt en nedside, hvilket var at det ikke har kommet godt nok frem i utredningene at det er et vesentlig skille mellom Trondheim kommune og Oslo og Bergen kommune, omhandlende kapasitet og antall ansatte. En informant beskriver det på følgende måte: [...] *vår parlamentaristiske system vil nok bli helt annerledes enn det som er der, det blir en «lite-versjon» av Oslo og Bergen, det må det bli, for det er ingen som vil akseptere at vi tilsetter 300 personer for å jobbe med det politiske styringssystemet, det tror jeg vil bli «heavy»* (Faglig administrativ ledelse i Trondheim kommune). Ingen av de folkevalgte informantene har nevnt denne logistiske og organisatoriske utfordringen og den faglige administrasjonen opplever forståelsen og interessen for denne utfordringen som lite prioritert og ikke vektlagt godt nok. Struktureringen og organiseringen av beslutningsprosessen i Trondheim kommune illustrerer hvordan «administrasjonen» opplever at de folkevalgte ikke har tilstrekkelig kunnskap om av hva slags strukturelle og organisatoriske omveltninger en ny styreform vil innebære.

5.1.2.2 De folkevalgtes strukturelle og organisatoriske beslutningsprosess

For de folkevalgte var den første delen av beslutningsprosessen deres en intern beslutningsprosess innad i de respektive partiene, hvor prosessene varierte fra parti til parti, oftest som følge av forskjeller i partikultur. Det ble holdt flere møter innad i partiene, hvor man hadde informert seg om styreform og styreformsendring, dette oftest i form av årsmøter, styremøter og medlemsmøter.

Avhengig av om partiet hadde programfestet styreformsendring i sine valgprogram for 2023-2027 har også en programkomite vært til stede under denne prosessen. noe som blant annet Trondheim Høyre har hatt. Partier som har programfestet at de er for parlamentarisme er Trondheim Høyre¹⁴¹, Trondheim Arbeiderparti¹⁴², MDG Trondheim¹⁴³ og Trondheim Venstre¹⁴⁴. På den andre siden har Trondheim Senterparti¹⁴⁵, Trondheim SV¹⁴⁶ og Rødt Trondheim¹⁴⁷ programfestet at de er for formannskapsmodellen. Det skal også nevnes at Trondheim FrP har unnlatt å nevne styreform i sitt valgprogram for 2023-2027¹⁴⁸.

¹⁴¹ Trondheim Høyre, 2023

¹⁴² Trondheim Arbeiderparti, 2023

¹⁴³ MDG Trondheim, 2023

¹⁴⁴ Trondheim Venstre, 2023

¹⁴⁵ Trondheim Senterparti, 2023

¹⁴⁶ Trondheim SV, 2023

¹⁴⁷ Rødt Trondheim, 2023

¹⁴⁸ Trondheim FrP, 2023

Trondheim INP sitt valgprogram var ikke å finne på deres hjemmesider, derfor eksisterer disse i en egen kategori for seg selv av partier som ikke har noe valgprogram¹⁴⁹. De har bare en tilgjengelig side om fylkes- og lokallagene sine, men under seksjonen Trondheim INP, eksisterer det ingen lenke og ordene «formannskapsmodell», «parlamentarisme» og «styreform» er ikke nevnt i en eneste gang i deres partiprogram.

Interne dokumenter med informasjon om styreform for partimedlemmer ble også tatt i bruk, hvor slike ting som et felles Google-dokument ble tilgjengeliggjort for alle partimedlemmer. Informasjonsinnhenting om styreform hadde til dels skjedd gjennom kommunikasjon og dialog med søsterpartier fra byer med parlamentarisme, henholdsvis Oslo og Bergen, men Tromsø ble også tidvis nevnt. Et vesentlig funn var at en informant erfarte at vedkommende: *[...] kjenner ikke andre partiførere i Oslo og Bergen kjempegodt, så jeg føler ikke jeg kunne nå ut til dem og snakke med dem på samme måte* (Politiker i Trondheim INP). Informasjonsinnhenting var derfor til en viss grad individuelt betinget. Alle informanter beskriver at enkelte partimedlemmer satt på mye kunnskap og hadde informert seg godt, mens andre partimedlemmer tilsynelatende manglet interesse for dette, graden av hvor mye informasjon man hadde innhentet seg rundt tema styreform var derfor varierende. Supplerende til informasjonsinnhentingens individuelle karakter, har selve opplevelsen av beslutningsprosessen også vært svært individuell: *[...] hele denne utredningsprosessen [...] den har vært litt kryptert [...] da ble det veldig mye å sette seg inn i og det har vært litt overveldende, for å være ærlig* (Trondheim INP-politiker).

Trondheim Arbeiderparti ikke valgte å binde sine medlemmer til å stemme for en bestemt styreform. Det var enighet i bystyregruppen i Trondheim Arbeiderparti om at partiet var for parlamentarisme, på spørsmål om det var enighet rundt å være positive til parlamentarisme svarte en informant at; *[i]ngen som jeg oppfattet var imot det prinsipielle [...]* (Politiker i Trondheim Arbeiderparti). Trondheim Høyre, Trondheim INP og Rødt Trondheim beskriver at det var diskusjoner i deres parti i møter om styreform, men at det til slutt var stor enighet innad i partiet om partiets stilling til styreform.

Den andre delen av beslutningsprosessen for de folkevalgte var gjort i samsvar med «administrasjonen» i bred forstand, altså både den politisk styrte administrasjonen under ordføreren og bystyret, kommunedirektørens ledergruppe og prosjektgruppen for innføring av parlamentarisme.

¹⁴⁹ Trondheim INP, u.å.

Denne delen av partienes strukturelle og organisatoriske beslutningsprosess skjedde gjennom diverse møter, i all hovedsak igjennom møter i organisasjonskomiteen. Særlig presentasjonen av studieturen til Bergen og Oslo, ble trukket frem av flere folkevalgte informanter. På spørsmål om de folkevalgte fikk muligheten til å delta på denne studieturen var svaret nei, tross dette er erfaringene med den andre delen av utredningsfasen nesten utelukkende positive fra politikernes side.

Alle informanter fra politiske partier synes at «administrasjonen» hadde utført et godt og grundig arbeid med strukturering, organisering og utredning av styreformene.

5.2 Interesse og kunnskap for styreform

5.2.1 Stavanger kommune

5.2.1.1 Interesse for styreform

Administrasjonen fremhever at det var mer de sentrale politikere som hadde størst interesse av styreform og at de da mest av alt var mer opptatte av forskjellene i styreform. Graden var varierende, men fra administrasjonens perspektiv hadde den største andelen av medlemmene i partiene og flertallet i bystyret ikke en stor formening om styreform, det var mer de større politikerne med sentrale verv og som har vært lenge i politikken som hadde tonet flagg og engasjert seg med sterke meninger.

De folkevalgte informantene forteller at de hadde enkelte medlemmer som engasjerte seg mye, både for formannskapsmodell så vel som for parlamentarismen, men at det store flertallet i gruppen ikke så ut til å være særlig interessert i styreform. Det var mer de andre politiske sakene som vakte interessen blant den største andelen av medlemmene. Allikevel møtte det mange opp for medlemsmøtene rundt styreform og da spesielt mange i Stavanger Arbeiderpartis tilfelle, spesifikt i medlemsmøtet hvor de stemte over å ta standpunkt til styreform og binde bystyregruppen sin. Interessen hadde ikke vært stor for styreform før beslutningsprosessen, de fleste medlemmene av partiene hadde ikke noe særlig forhold til styreform og spesielt parlamentarisme utenom å ha kjennskap til dette gjennom søsterpartiene i Oslo og Bergen. For det store flertallet av partimedlemmer i Stavanger Arbeiderparti har beslutningsprosessen rundt styreform vært helt avgjørende for å kunne ta et bestemt standpunkt til styreform: *[j]eg tror da det ble tatt opp i 2020 første gang, så var det mange av oss som ikke visste hva vi mente, altså selve prosessen ble veldig viktig for å bestemme oss, vi hadde ikke tenkt så mye over styringsformen før* (Stavanger Arbeiderparti-politiker).

Her uttrykker informanten at vedkommende tror styreform ble tatt opp i 2020 for første gang, men informanten kan kun snakke ifra personlige erfaringer. Litteraturen viser nemlig at Stavanger kommune tok opp tema i 2010 og i 2014 også.^{150 151} Tilnærmingen til de fleste politikerne var altså å la utredningsprosessen informere de om styreform og hjelpe de med å fatte en mening, grunnet dette var det ikke noe stort behov for de fleste å skulle ta for seg temaet før det var kommet på dagsorden. Å interessere seg for styreform ble ikke ansett som relevant sammenlignet med å interessere seg for andre saker og styreform var kort fortalt bare ikke en prioritert politisk sak.

Sammenfattende var interessen for styreform varierende, men generelt lav ved unntak av hos noen enkelte partimedlemmer. Interessen vokste i tråd med at styreform ble mer aktuelt på den politiske agendaen.

5.2.1.2 Kunnskap om styreform

Administrasjonen har hatt litt forskjellige perspektiver angående hvor mye kunnskap de folkevalgte har hatt og hva denne kunnskapen har omfattet. Administrasjonen mener at ikke alle bystyremedlemmer har fått med seg hva debatten om styreform dreier seg om, men at det var enkelte partimedlemmer som hadde satt seg godt inn i dette fra de store partiene og at disse hadde et relativt godt kunnskapsnivå. Kunnskapsnivået varierte altså, men det var gjennomsnittlig lavt for de fleste politikerne.

Andre i administrasjonen presenterte også et annet perspektiv, hvor de mente at kunnskapen til en viss grad hadde vært begrenset og hovedsakelig omfattet hva den enkelte politiker selv ville fått ut av det: *[f]or å si det veldig enkelt og veldig brutalt, parlamentarisme for en politiker er mye mer interessant hvis du ser på deg selv som en potensiell byråd enn hvis du ser på det som et framtidig stemmekveg i bystyret. Så enkelt er det, «what´s in it for me?» gjelder i politikken også i diskusjonen om styringsform* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2).

Det har vært forskjellige oppfatninger av hvordan den politiske debatten har gått for seg med henblikk på styreform: *[...] i den politiske debatten, så går det på det klassiske «nå skal vi bestemme over administrasjonen» og en del av den debatten var direkte kunnskapsløs, [...] de ser nesten for seg at de skal gå inn å være administrative ledere og det levde egentlig helt fram til de fattet endelig vedtak faktisk* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2).

¹⁵⁰ Fra fjord & Grimen, 2010

¹⁵¹ NRK, 2014

Rolleforståelsen og spesielt da kunnskapen om hva overgangen til parlamentarisk styreform vil ha å si for politisk styring over administrasjonen ser ut til å være noe administrasjonen mener de folkevalgte har hatt lite kunnskap om, tross muligheten til å informere seg om dette med både rapporten fra Ideas2Evidence og søsterpartiene sine i Oslo og Bergen. Dette er også noe en annen informant trekker frem: *[d]er de har minst kunnskap og det gjelder administrasjonen også [...] med hensyn til omorganisering, fordi at hvis vi innfører parlamentarisme for det første, så må du etablere byrådet med byrådsavdelinger [...] så må administrasjonen omorganiseres deretter [...] det er en enorm organisasjonsendring [...] det har verken de eller vi direkte kunnskap om* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 1), da heller mer på generell basis hvor både politikerne og administrasjonens kunnskap har vært mangelfull. På basis av noen spørsmål administrasjonen ble stilt under beslutningsprosessen om arbeidsgivermyndigheten, gir deler av administrasjonen uttrykk for at også dette med hvem som hadde ansettelsesmyndighet i parlamentarisk modell ikke var noe de folkevalgte hadde noe stor kunnskap om. En annen sak er at deler av administrasjonen hadde forventet større interesse, kunnskap og rolleforståelse for hvordan parlamentarisme kan fremstå som sentraliserende i forhold til den politiske makten, noe de mente var gjort klart uttrykk for i rapporten til Ideas2Evidence: *[j]eg er overrasket over at politikerne i mindre grad diskuterte den enormt sentraliserende betydningen* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2). Tross at kunnskapsnivået til dels blir beskrevet som gjennomsnittlig høyt fra administrasjonens perspektiv, er manglende rolleforståelse over hva en overgang til parlamentarisme innebærer noe som ofte går igjen i beskrivelsen av politikernes kunnskap om styreform.

Politikerne på sin side uttrykket at man var klar over at det eksisterte forskjeller i styreform, hvor Oslo og Bergen utpekte seg som alternative måter å styre kommunen på. Enkelte partimedlemmer satt på mer kunnskap, særlig partimedlemmer som tidligere hadde vært medlemmer i søsterpartiene slik som Oslo og Bergen, men dette varierte. Slik som tidligere nevnt under interessen for styreform, var det store flertallets tilnærming å heller innhente seg informasjon og kunnskap når den politiske saken om styreform kom på agendaen og derfor var kunnskapen slik som interessen for styreform generelt lav, sett fra politikernes side. Det kommer også frem her at fra de folkevalgtes perspektiv, var politikernes kunnskap om det tidligere nevnte prinsipielle skillet mellom politikk og administrasjon mangelfullt: *[d]et tror jeg egentlig ikke vi visste, altså dette med å dele opp faginstanser i avdelinger i kommunen slik at hvert byråd krever sine ressurser og den type ting, det var relativt nytt* (Stavanger Høyre-politiker).

Detaljert kunnskap om konsekvensene av endring av styreform slik som dens påvirkning på forholdet mellom politisk og faglig nivå, var dermed ikke utbredt blant de folkevalgte.

Totalt sett kan man si at det fra både administrasjonens og politikernes side opplevdes som et varierende kunnskapsgrunnlag. Grunnet blant annet enkelte politikeres tidligere erfaringer, var kunnskapsnivået høyere, men dog blant det store flertallet generelt lavt. Administrasjonen betoner spesifikt hvordan kunnskapen om forholdet mellom administrasjon og politikk var mangelfullt, noe politikerne støtter opp under. Både administrasjonen og politikerne ga uttrykk for at kunnskapen vokste under beslutningsprosessen og utredningsfasen og at rapporten fra Ideas2Evidence spilte en sentral og viktig rolle i dette.

5.2.2 Trondheim kommune

5.2.2.1 Interesse for styreform

Sett ifra administrasjonens perspektiv har politikerne i Trondheim kommune diskutert styreform i liten grad, i den forstand at diskusjonen bare har dreid seg om det politiske aspektet ved styreformsendring.

Det har vært den økte gjennomslagskraften for politikerne som har stått sentral og ikke de praktiske aspektene, hvor gjennomførbart denne endringen er eller hva dette betyr i sin helhet for kommunen. Sentrale momenter ved styreformsendring slik som ordførerens nye rolle, forholdet mellom byrådsleder og byråd, og robusthet i form av å konstruere et system som ikke resulterer i at byrådet må gå av i desember har uteblitt i den politiske diskursen. Også forholdet mellom administrasjon og politikk i et parlamentarisk system ble trukket frem som totalt fraværende fra debatten. Den politiske handlekraften så ut til å være nærmest det eneste vesentlige for de folkevalgte ifølge administrasjonen. På spørsmål om styreform har vært interessant for politikerne svarte en informant: *Nei, overhodet ikke. Det eneste er at de synes at parlamentarisme er bra og da blir vi mer handlekraftig politisk* (Faglig administrativ ledelse i Trondheim kommune).

De folkevalgte bemerker seg at styreform ikke har vært noen hjertesak i partiene sine, men at det har vært en viss interesse for temaet ved en rekke medlemsmøter, da av blant annet de som sitter på rådhuset i bystyret med en særinteresse for dette. I enkelte partier har dette blitt diskutert i over lengre tid, men først i de senere år har dette blitt viet mer plass i det politiske ordskiftet sammenlignet med tidligere, som følge av at forholdet mellom administrasjon og politikk har endret seg.

En informant forteller at: [...] *det har vært litt sånn bølgedaler om hvor mye det har vært diskutert, men det har vært mer aktualisert de senere årene, fordi at man har opplevd at administrasjonen og byråkratiet, og det er ikke bare Trondheim, men litt generelt, får mer makt enn politikerne. Både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, så har det vært en trend der administrasjonen har fått mer makt på bekostning av politikere og det har gjort at det har blitt et mer aktuelt spørsmål de senere årene* (Trondheim Arbeiderparti-politiker). Dette viser til noe av det samme som har blitt nevnt tidligere, hvor administrasjonen beskriver at det aller viktigste i det politiske ordskiftet under beslutningsprosessen har vært økt politisk handlekraft og mer politisk styring over administrasjonen.

Grunnet at politikerne satt med et inntrykk av at styreform ikke var et spesielt interessant og viktig tema for velgerne, hadde de i stor grad rettet seg etter dette og ikke prioritert det like mye som andre politiske saker. Slike ting som budsjettstyring, oppvekst og helse, infrastruktur og boligpolitikk hadde blitt vektlagt av det store flertallet av partimedlemmene i mye større grad. Interessen var økende med henblikk på at beslutningsprosessen og utredningsfasen utviklet seg og man kom nærmere beslutningen om man skulle innføre eller ikke. Etter at beslutningen var blitt tatt, falt interessen igjen frem til det nå i skrivende stund, 25. mars 2024, har begynt å ta seg til som følge av at man har kommet nærmere 13. juni 2024¹⁵², hvilket er den offisielle datoen for innføring av parlamentarisk styreform.

5.2.2.2 Kunnskap om styreform

Politikernes kunnskap om styreform blir beskrevet som veldig begrenset av administrasjonen. De færreste folkevalgte har tidligere vært i et parlamentarisk system, de fleste kjenner bare til formannskapsmodellen og etter administrasjonens inntrykk er også denne kunnskapen begrenset: *[d]et er mange nye, ferske politikere som bare det å sette seg inn i strukturene i en formannskapsmodell er jo ganske krevende [...] De er nok mest opptatt av det daglige politiske og få gjort den jobben de er satt til* (Faglig administrativ ledelse i Trondheim kommune). Det utgår altså fra administrasjonens synspunkt at politikerne har lav kunnskap generelt om styreform, både om formannskapsmodellen og parlamentarismen.

Fra de folkevalgtes perspektiv blir kunnskapen om styreform beskrevet som varierende av alle informanter. På den ene siden beskriver folkevalgte som er for formannskapsmodellen at: *[j]eg tror kanskje også at dem som har vedtatt parlamentarisme ikke helt vet hva de går til [...] Jeg har inntrykk av at dem ikke helt vet hva dem holder på med* (Rødt Trondheim-politiker).

¹⁵² Trondheim kommune ii), u.å.

På den andre siden forteller folkevalgte som er for parlamentarismen at de har informert seg godt og at enkelte partimedlemmer har hatt mye kunnskap om styreform: *[j]eg opplever at det var godt belyst innad i Høyre i hvert fall, hvor det har vært noen, hva jeg kaller, ildsjeler og særlig interesserte folk i partiet, som har vært og presentert for medlemmer og redegjort for svakhetene og styrkene med parlamentarisme kontra formannskapsmodellen* (Trondheim Høyre-politiker). Det er altså forskjellige perspektiver på det oppfattede kunnskapsnivået blant politikerne, enkelte beskriver det som høyt, gjerne i eget parti, mens andre mener det generelt har vært lavt på tvers av partiene. Gjennomgående for alle folkevalgte informanter er at bystyregruppene i partiene har vært de som har vært både mest interesserte og kunnskapsrike med tanke på styreform. Som nevnt i kapitlet om strukturering og organisering, har partiene innhentet kunnskap på forskjellige måter og Trondheim Arbeiderparti har eksempelvis: *[...] en modell der bystyrets faste medlemmer og varamedlemmer møter, styret er innkalt og lokallagslederne i bydelen våres inviteres* (Trondheim Arbeiderparti-politiker) og det er i denne forsamlingen at partiet har fått orientere seg om styreform, dette har da ikke skjedd i selve partiorganisasjonen som er viktig å nevne. Dette belyser hvordan spesielt bystyregruppen og partimedlemmer med sentrale verv ender opp med å sitte på mye av kunnskapen og at den kunnskapen ikke nødvendigvis har nådd ut til det brede flertallet av partimedlemmer.

Man har som tidligere nevnt tatt til seg kunnskap fra partikolleger i Oslo, Bergen og Tromsø, men dette har variert fra parti til parti. Et litt alternativt perspektiv blir presentert av en informant som på spørsmål om hvilket utgangspunkt de hadde før beslutningsprosessen med tanke på kunnskap om styreform, svarte: *[d]årlig utgangspunkt, egentlig. Jeg diskuterte med resten av styret, jeg diskuterte da med partileder også, fikk hjelp der, jeg vet ikke hvor nøye han hadde satt seg inn i det i utgangspunktet han heller [...]* (Trondheim INP-politiker), hvilket gir inntrykket av at mindre partier og da de som er relativt nylig etablerte slik som INP, opplever større utfordringer knyttet til et manglende kunnskapsgrunnlag. Det at søsterpartiene i Oslo, Bergen og Tromsø ikke har noen erfaring med parlamentarisme, gjør utgangspunktet til INP spesielt dårlig.

Sammenfattende kan man si at kunnskapsgrunnlaget til de folkevalgte oppfattes som bedre av de folkevalgte sammenlignet med administrasjon, men at begge mener dette varierer i stor grad. Partimedlemmer med sentrale verv og de som har vært i bystyregruppen har hatt mer kunnskap enn et gjennomsnittlig partimedlem.

5.3 Argumenter for og imot styreform

5.3.1 Stavanger kommune

Argumentene rundt styreform i Stavanger kommune har vært mange, men allikevel utpeker enkelte argumenter seg for både administrasjonen og de folkevalgte som mer tungtveiende sammenlignet med resten.

Argumentene for parlamentarisme som alle informanter nevner har vært økt politisk innflytelse og styring og ansvarliggjøring av den politiske makten. Stavanger Venstre har som tidligere nevnt som eneste parti, programfestet parlamentarisme i sitt kommunevalgprogram for 2023-2027 med ansvarliggjøring av de folkevalgte som sin begrunnelse for endring av styreform¹⁵³. Spesielt argumentet for økt politisk styring er noe administrasjonen har observert at FrP har benyttet seg av i høy grad, hvor FrP gjerne har argumenterer for at økt politisk styring over administrasjonen og byråkratiet vil resultere i en høyere grad av effektivitet i kommunen. Administrasjonen fremhever at den politiske kulturen i Stavanger kommune har gått fra å være konsensusorientert til å gå i retning av å være mer konfliktorientert og at et mindre brukt argument for parlamentarisme i den politiske diskursen har vært at parlamentarisme er en styreform som bedre tar til høyde for denne endringen i politisk kultur. Stavanger Høyre og Stavanger Arbeiderparti trekker frem et lignende argument, hvor de mener at man i Stavanger kommune i praksis har drevet med en form for hybridløsning, der man har tatt løsninger fra begge styreformene for å skape den beste mulige versjonen av formannskapsmodellen. Partiene skiller seg her ved at Stavanger Høyre mener dette er et argument for parlamentarismen, da en fullstendig overgang til parlamentarisme ikke vil være like omfattende, grunnet at man i praksis har drevet med dette til en viss grad før i hybridløsningen. På en annen side mener Stavanger Arbeiderparti at dette snakker for å beholde formannskapsmodellen, da denne hybridløsningen fungerer og derfor bør beholdes slik som den er. Hybridløsningsargumentet går altså begge veier og brukes forskjellig av partiene.

Ved argumenter for formannskapsmodellen, er det et argument som både administrasjonen har observert og de folkevalgte selv har tatt i bruk, at formannskapsmodellen er en konsensusorientert modell. Den fremstår dermed som mer inkluderende og dermed mer demokratisk.

¹⁵³ Stavanger Venstre, 2023

Dette har vært spesielt viktig for Arbeiderpartiet, hvor det at mindre partier fremdeles har innflytelse, at alle jobber i et samarbeid for politiske løsninger betones som en mer demokratisk tilnærming enn en polarisering mellom flertall og mindretall som det menes at parlamentarisme vil medføre. Administrasjonen påpeker at særlig motargumentet om at parlamentarisme ville være en sentralisering av politisk makt bort fra fagutvalg og bydelsutvalg var noe Stavanger Senterparti brukte i stor grad som argument under beslutningsprosessen. Alle informanter nevner at argumenter mot parlamentarisme har omhandlet at styreformene krever større organisering, høyere kostnader for å driftes noe som har vært viktig for deler av Stavanger Høyre, økt polarisering mellom flertall og mindretall og asymmetri når det gjelder tilgang på kunnskap og informasjon. Stavanger Arbeiderparti mener svekkelsen av fagstyret også har vært et viktig argument for de for å beholde formannskapsmodellen og at dette argumentet beror på erfaringer fra søsterpartiet deres i Tromsø. Kanskje det aller mest vesentlige argumentet for formannskapsmodellen har vært at formannskapsmodellen allerede fungerer: *[...] det fungerer relativt godt i utgangspunktet, så hvorfor endre det?* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 1), dette er noe alle informanter fastslår at har vært viktig når de har blitt bedt om å redegjøre for de mest tungtveiende argumentene for/imot styreformene.

Helhetlig mener administrasjonen at holdningen til partiene har vært at de bruker argumenter for styreform som i tillegg er gunstige for sin politiske posisjon i bystyret. Slik som at de små partiene f.eks. har vært redde for å få mindre politisk innflytelse gjennom sentraliseringen av politisk makt som parlamentarismen ville medført og at de derfor har argumentert mot parlamentarismen eller at store partier har argumentert for ansvarliggjøring for å kunne ansvarliggjøre sine politiske motstandere skulle de havne i posisjon. De folkevalgte har hovedsakelig brukt mye av de samme argumentene for og imot endring av styreform på tvers av det politiske planet.

5.3.2 Trondheim kommune

I Trondheim kommune har eksempelvis argumentet om politisk styring vært sentralt, noe man mener skyldes Trondheim kommunes særegne politiske historie og kultur rundt forholdet mellom politisk nivå og faglig nivå: *[...] også er det en del store tunge saker her i Trondheim, der det har vært en del misnøye med kommunedirektøren da [...] jeg tror det kan ha sammenheng med det i Trondheim, en misnøye med kommunedirektøren på enkelte store saker* (Faglig administrativ ledelse i Trondheim kommune).

Det er for så vidt forskjellige perspektiver på dette, da andre informanter har svart at: *[...]jordføreren opp mot kommunedirektøren har ikke satt noe særlig preg på debatten* (Trondheim Høyre-politiker).

Et ofte brukt argument for parlamentarisme observert av administrasjonen og som Trondheim Arbeiderparti selv forteller har vært sentrale for de, har vært at kommunen har blitt: *[...] mer og mer regelstyrt nasjonalt* (Faglig administrativ ledelse i Trondheim kommune) og at: *[...] administrasjonen får mer makt [...] det går veldig lang tid fra et politisk initiativ oppstår til saken kommer til behandling* (Trondheim Arbeiderparti-politiker), denne trenden har bare vært økende i følge de politiske informantene og dermed har behovet for en moderne løsning med mer politisk styring som man mener vil resultere i blant annet mer politisk handlekraft, også økt. Et annet argument som trekkes frem av informantene er at: *[...] i Trondheim har det vært et sterkt flertall for det i mange perioder og jeg mener at det er overmodent her for å prøve det og få innført det* (Trondheim Høyre-politiker) og: *[...] jeg tror vi har et litt sånn storby ... vi vil gjerne være litt større kanskje, vi vil være litt mer som Oslo og Bergen* (Trondheim INP-politiker), altså det at parlamentarisme anses for å være noe moderne som storbyene har og at man har diskutert styreformsendring såpass lenge i kommunen at tiden er inne for å faktisk innføre styreform også.

Argumentet for parlamentarisme rundt ansvarliggjøring har også vært sentralt, hvor alle informanter forteller at dette enten er et argument de selv har brukt eller observert andre bruke. Enkelte partier har programfestet ansvarliggjøringsargumentet som en viktig grunn for å skulle innføre parlamentarisme, dette omfatter Trondheim Arbeiderparti¹⁵⁴ og Trondheim Venstre¹⁵⁵. Administrasjonen i Trondheim kommune gjør oppmerksom på at man har drevet med en form for «*parlamentarisme lite*» (Faglig administrativ ledelse i Trondheim kommune) som ville gjøre en overgang til parlamentarisme lettere.

Oppsummerende har mer politisk ansvar, mer politisk handlekraft og mer politisk styring vært hovedargumentene for parlamentarisme i Trondheim kommune.

Omhandlende argumentene for formannskapsmodellen blir særlig demokratiargumentet trukket frem, hvor man mener at formannskapsmodellen gir: *[...] bedre vilkår for opposisjonen* (Trondheim INP-politiker) og at: *[...] man sikrer at de som sitter i opposisjonen får være med på beslutningsprosessen* (Rødt Trondheim-politiker), hvilket oppfattes som mer demokratisk.

¹⁵⁴ Trondheim Arbeiderparti 2023

¹⁵⁵ Trondheim Venstre 2023

Dette argumentet, slik som i Stavangers tilfelle, brukes oftest av mindre partier slik som Trondheim INP og Rødt Trondheim. Trondheim SV har programfestet et lignende argument, der de mener at formannskapsmodellen bidrar til mer åpenhet rundt saksdokumenter og innsyn i politiske prosesser og at det ikke er opplagt at en parlamentarisk styreform gir like muligheter til dette¹⁵⁶. Rødt Trondheim fremhever også viktigheten av å få: *[...] tilgang på den informasjonen man trenger for å kunne delta i debatten* (Rødt Trondheim-politiker). Et argument for formannskapsmodellen som spesielt Trondheim SV setter i søkelyset i sitt valgprogram, er skillet mellom «[...] administrasjonens faglige utredninger og den politiske ledelsens vurderinger i saksdokumentene»¹⁵⁷. Trondheim SV mener formannskapsmodellen stiller større krav til dette og ønsker ikke sammenfall mellom politikk og fag til den grad parlamentarismen ville medført dette. Et hovedargument mot parlamentarisme har vært kostnadsargumentet, altså at både overgangen og driften av en parlamentarisk styreform vil være ressurskrevende og dyr, hvilket også står programfestet i Trondheim SVs valgprogram og som Rødt Trondheim og Trondheim INP betoner som vesentlig. Sammenfattende har hovedargumentene for formannskapsmodellen vært at den er mer demokratisk, er mer åpen med henblikk på innsyn i saksdokumenter og at den parlamentariske modellen er henholdsvis ressurskrevende og dyr.

5.4 Forhandlinger i beslutningsprosessen

5.4.1 Stavanger kommune

Forhandlinger mellom partiene om styreform har ifølge informantene egentlig aldri vært aktuelt. De folkevalgte erfarer at det var ingen av de andre partiene som nådde ut til dem med ønsker om å forhandle om styreform og heller ingen som stilte store krav til det. Det var aldri noe ultimatum eller forhandlinger om dette til å begynne med. Mye av dette skyldes at de fleste partier var i en valgkamperperiode, der forhandlingene først og fremst dreide seg om andre politiske saker: *[...] så er det enormt mye som skjer at den saken ble rett og slett ikke prioritert* (Stavanger Høyre-politiker). Man var ganske klare på hverandres holdning til styreform like før vedtaket skulle fattes, det var som tidligere nevnt mye usikkerhet rundt Stavanger Arbeiderparti, men behovet for å nå ut til andre partier om deres tilnærming til styreform var ikke til stede mot slutten av beslutningsprosessen.

¹⁵⁶ Trondheim SV, 2023

¹⁵⁷ Trondheim SV, 2023

I Stavanger Arbeiderpartis tilfelle var ikke dette heller mulig, da de besluttet å binde sine medlemmer, hvilket automatisk utelukket forhandlinger om styreform. I Stavanger Arbeiderparti er det vanlig prosedyre å skulle forhandle om politiske saker, men som følge av valget Stavanger Arbeiderparti tok, var ikke dette en politisk sak hvor forhandlinger var mulig.

På spørsmål om hvordan klima innad i partiet hadde vært rundt forhandlinger om de hadde funnet sted eller hvordan de ellers hadde vært, svarte informantene forskjellig. I Stavanger Høyre la partikulturen opp til at medlemmene skal kunne stemme fritt. Det var flere som prinsipielt var for parlamentarisme og ønsket å stemme for dette tross ordfører og gruppelederens anbefalinger. I Stavanger Arbeiderparti var situasjonen annerledes. Her blir det fra partiets side beskrevet at enkelte har vært fornøyde i etterkant av valget om å binde medlemmene til å stemme for formannskapsmodell, mens andre partimedlemmer har vært misfornøyde og skuffede over utfallet av medlemsmøte. Dette støttes av administrasjonens perspektiv på klimaet i Stavanger Arbeiderparti sett fra utsiden: *[...] gruppelederen og andre sentrale som sitter i dagens partigruppe i Arbeiderpartiet gikk høyt på banen og ville ha parlamentarisme og følte seg nedstemt og ble nedstemt* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2).

Helhetlig kan man si at interessen for styreform generelt i partiene gjenspeiler seg i rollen valget av styreform har hatt på forhandlingene under beslutningsprosessen. Grunnet at det har vært lite interesse for styreform og at andre politiske saker har blitt prioritert, har heller ikke styreform hatt noen plass ved forhandlingsbordet. Stavanger Arbeiderpartis valg om å binde sine partimedlemmer medførte også at et stort og viktig parti i bystyret unnlot å ta del i forhandlinger om styreform i det hele tatt.

5.4.2 Trondheim kommune

Valget av styreform har ikke vært gjenstand for forhandlinger under beslutningsprosessen mellom partiene i noen stor grad fra den faglige administrasjonens perspektiv. Erfaringene fra Trondheim Høyre er at de tidlig oppfattet at det var de mindre partiene som motsatte seg det å skulle innføre parlamentarisme i Trondheim kommune og gjerne de store som hadde størst interesse av å innføre. De fremhever hvordan det har vært viktig for de å skape en samlet allianse for å øke sannsynligheten for å lykkes og understreker hvordan forskjellene på størrelsen av partiene i alliansen har en effekt. To partier hadde et mandat hver mens Trondheim Høyre hadde 20, å ha dette i bakhodet under beslutningsprosessen og forhandlingene har vært vesentlig for Trondheim Høyre.

De beskriver at klima innad i partier har vært rolig og enstemmig rundt styreform etter at beslutningen om å være for ble tatt, men at det var en god del representanter som var både for og imot parlamentarisme før beslutningen ble tatt. Trondheim Høyre satt tre uker og forhandlet etter valget med seks partier, hvorav tre av dem var veldig positive til parlamentarisme, to var veldig negative og: [...] *et var med på det* (Trondheim Høyre-politiker) og betoner viktigheten av å få konsensus for parlamentarisme når to av partiene var veldig imot det. En informant fra partiet beskriver at de: [...] *brukte god tid på forhandlingene om parlamentarisme, rett og slett fordi det var veldig viktig for alle partiene, men samtidig opplevde jeg at man hadde ganske tidlig bredt flertall innad for å få det gjennomført. Også har ikke det gått på bekostning av noen andre saker, [...] det tok kanskje to uker drøyt også brukte vi de siste fire dagene på styringsformen* (Trondheim Høyre-politiker) og under disse fire dagene handlet det mest om hvorvidt man skulle være for eller imot parlamentarisme og kjørereglene rundt dette. Ytterligere forteller informanten at: [...] *de partiene som var imot, ble jo etter hvert for uten at jeg føler at vi ga noe mye akkurat i de forhandlingene* (Trondheim Høyre-politiker), det fremgår altså at partiene som var imot parlamentarisme under forhandlingene snudde om, uten at Trondheim Høyre mener de måtte gi veldig mye for at dette skulle skje. På spørsmål om noen av de andre partiene kom til Trondheim Høyre for å forhandle om styreform, svarte de at Trondheim Arbeiderparti gjorde det i den forbindelse at sentrum-høyre kunngjorde at de skulle styre byen, noe informanten mener: [...] *er både voksent og modent gjort av Arbeiderpartiet og vi hadde en veldig god konstruktiv dialog rundt det som gjorde at dem ble enige med oss om å stemme for parlamentarisme for vi var jo avhengig av det for å ha 2/3 flertall* (Trondheim Høyre-politiker).

I Rødt Trondheim har forhandlingene bare omhandlet hvordan å oppnå rødgrønt flertall med Arbeiderpartiet, SV og Miljøpartiet De Grønne. Rødt Trondheim var i tillegg til dette veldig enstemmige om at de var mot styreform og at dette ikke var noe de var villig til å forhandle om heller. For INP har det ikke vært relevant for forhandlingene deres i det hele tatt og informanten fra partiet uttrykker at: [*j*] *eg tror vi innser at vi er for små, sånn at vi har rett og slett ikke nok tyngde ..., det hadde ikke spilt noen rolle hva jeg hadde stemt, sånn at det hadde blitt gjennomført uansett* (INP Trondheim-politiker). Det er grunnet dette etter informantens oppfatning at forhandlinger ikke har funnet sted for Trondheim INP. Sammenfattende kan man si at forhandlinger har funnet sted om styreform mellom partiene som ønsket å danne bystyret med hverandre og mellom de to største partiene Høyre og Arbeiderpartiet, men utenom disse har ikke styreform preget forhandlingene til partiene i særlig stor grad, da dette ikke har vært en politisk sak noen av partiene har valgt å prioritere.

5.5 Medienes rolle under beslutningsprosessen

Under intervjuene med informantene har de fire forskningsspørsmålene bidratt til å belyse valget av styreform i Stavanger og Trondheim kommune. Et vesentlig funn som ikke har direkte tilknytning til forskningsspørsmålene, er perspektivet på medienes rolle under beslutningsprosessen. Det kommer frem at avisene og deres dekning av valget av styreform i begge kommunene oppfattes av informantene som å ha påvirket beslutningsprosessen.

5.5.1 Stavanger kommune

I Stavanger kommune har administrasjonen oppfatningen av at avisene har vært balanserte og nøytrale med henblikk på styreform. Avisene har ikke tonet flagg i Stavanger, Rogaland Avis var ikke veldig tydelige i debatten etter administrasjonens mening. Avisene satte ikke noe press på politikerne under beslutningsprosessen og valgkampen, dermed mener administrasjonen at parlamentarismen ble litt glemt i debatten, nettopp fordi mediene unnlot å omtale det, noe partiene naturligvis dro nytte av og heller ikke motsatte seg. Rødt Stavanger har trukket at parlamentarisme er et mer lukket system ved enkelte tilfeller under debatten, hvor du har en helt annen mulighet for å unnta dokumenter fra offentligheten. Derfor ligger det i medienes interesse etter administrasjonens oppfatning, å innføre parlamentarisme.

5.5.2 Trondheim kommune

En informant fra den faglige administrasjonen i Trondheim kommune beskriver at:

Adresseavisen har jo vært en veldig sånn forkjemper for parlamentarisk system og for parlamentarisk styring, nettopp fordi at de ønsker mer å stille politikere til ansvar også videre (Faglig administrativ ledelse i Trondheim kommune). Ytterligere vises det til av informanten at den politiske redaktøren i Adresseavisen, Siv Sandvik, har skrevet flere lederartikler om parlamentarisme og fremmet saken samtidig som hun også har deltatt i paneldebatter rundt styreform, under Arendalsuka blant annet. Et annet perspektiv er at NRK, TV2, Nidaros og Adresseavisen alle har vært veldig opptatt av hva som skjer rundt styreform og at: [...] *det er inntrykket mitt at det kanskje er veldig mye fokus på personer [...] de har vært veldig på i den forståelsen, at de har veldig nyhetens interesse, hva skjer? Hvordan skal det skje? Og hvorfor det skal skje?* (Trondheim Høyre-politiker.). Det oppfattes altså at mediene i Trondheim kommune har vist mye mer interesse for styreform og at de har hatt en egeninteresse ved dette.

5.6 Oppsummering av empiriske funn

Tabell 5 *Empiriske funn*

	Stavanger kommune	Trondheim kommune
Administrativ organisering og prosess	<p>Organisert av analyseselskapet Ideas2Evidence</p> <p>Skrev omfattende rapport og holdt møter under beslutningsprosessen</p>	<p>Organisert av kommunedirektørens administrasjon, bystyresekretariatet og prosjektgruppe</p> <p>Politisk nedsatt organisasjonskomite holdt møter under beslutningsprosessen</p>
Politisk organisering og prosess	<p>Individuelle prosesser, Stavanger Arbeiderparti bandt medlemmene sine til å stemme for formannskapsmodell</p> <p>To partier har programfestet innføring av parlamentarisme</p> <p>To partier har programfestet å skulle ta stilling til styreform</p> <p>Resterende partier har ikke tatt stilling til styreform i sine valgprogram</p> <p>Opplever utredningen og organiseringen som ryddig, enkel og oversiktlig</p> <p>Partiene har sett til hverandre når de har tatt stilling til styreform, litt usikkerhet rundt stilling til styreform</p>	<p>Individuelle prosesser, fellesnevner har vært møter innad i partiene om styreform</p> <p>Fire partier har programfestet innføring av parlamentarisme</p> <p>Tre partier har programfestet å beholde formannskapsmodellen</p> <p>Resterende partier har ikke tatt stilling til styreform i sine valgprogram</p> <p>Opplever utredningen og organiseringen som god og grundig utført</p> <p>Stor enighet innad i partiene om stilling til styreform, tross diskusjon innad i partiene</p>
Interesse for styreform	<p>Sentrale politikere hadde størst interesse, flertallet av medlemmene i partiene hadde lav interesse</p> <p>Andre politiske saker ble prioritert</p> <p>Interessen økte i tråd med sakens aktualitet i det politiske ordskiftet og jo lengre man kom i beslutningsprosessen</p>	<p>Sentrale politikere hadde størst interesse, flertallet av medlemmene i partiene hadde lav interesse</p> <p>Andre politiske saker ble prioritert</p> <p>Interessen økte i tråd med sakens aktualitet i det politiske ordskiftet og jo lengre man kom i beslutningsprosessen</p>
Kunnskap om styreform	<p>Kunnskapsnivået varierte, sentrale politikere hadde mest kunnskap, men nivået var gjennomsnittlig lavt for de fleste politikere</p>	<p>Kunnskapsnivået varierte, sentrale politikere hadde mest kunnskap, men nivået var gjennomsnittlig lavt for de fleste politikere</p>

Argumenter for og imot styreform	<p>For parlamentarisme: økt politisk innflytelse, økt politisk styring og ansvarliggjøring av politisk makt, hybridløsning gjør overgang lettere</p> <p>For formannskapsmodellen: mer demokratisk, mindre ressursbruk og kostnadseffektivt, fungerer bra i utgangspunktet</p>	<p>For parlamentarisme: økt politisk styring vært særlig viktig, politisk handlekraft og ansvarliggjøring av politisk makt, «parlamentarisme lite» gjør overgang lettere</p> <p>For formannskapsmodellen: mer demokratisk vært særlig viktig, åpenhet og innsyn i saksdokumenter, ressursbruk og kostnadseffektivt</p>
Forhandlinger rundt styreform	<p>Forhandlinger om styreform har aldri vært aktuelt, ikke politisk prioritert</p> <p>Stavanger Arbeiderparti bandt medlemmene sine, derfor var det spesielt uaktuelt</p>	<p>Styreform har ikke vært særlig aktuelt i forhandlingene til de fleste partier</p> <p>Trondheim Høyre har forhandlet med seks partier i alliansen sin om styreform og med Trondheim Arbeiderpartiet</p>
Media og styreform	<p>Mediene har ikke vært interessert i styreform, dekket det i liten grad</p> <p>Rogaland Avis oppfattes ikke som tydelige i debatten</p>	<p>Adresseavisen har vært en stor forkjemper for parlamentarisk system.</p> <p>NRK, TV2 og Nidaros oppleves også som veldig opptatt av styreform</p>

6 Diskusjon

Slik som empiri-kapittelet illustrerer, er det åpenbare forskjeller mellom beslutningsprosessene i Stavanger og Trondheim kommune. Hvorfor disse forskjellene har oppstått og hva de har hatt å si for forskjellen av valget av styreform i begge kommuner, kan forklares og fortolkes gjennom ulike teoretiske linser. Med utgangspunkt i de fire teoriene, symbolsk-fortolkende teori, Rommetvedts typer logikker for beslutningstaking, Webers legitime autoriteter og RCI vil det søkes å forklare forskjellene i valg av styreform mellom Stavanger og Trondheim kommune i 2023. Kapitlet vil ta for seg de aktuelle teoriernes forventninger og analyseres i forhold til de empiriske komparative funnene.

6.1 Symbolperspektivet som forklaring valg av styreform

6.1.1 De empiriske funnene

6.1.1.1 Styreform som symbol på noe nytt og signaleffekter

Ut ifra symbolperspektivet vil organisasjonsoppskrifter kunne anses som meningsbærende symboler, dette kan i overført betydning tilsvare at styreformer slik som formannskapsmodell og parlamentarisme ender opp med å være meningsbærende symboler. De empiriske funnene viser at det i Stavanger og Trondheim kommune har vært store forskjeller i synet på hva styreformene representerer. Hva styreform symboliserer for aktørene i beslutningsprosessen og hvordan de argumenterer på basis av dette, kan forklare forskjellen i valg av styreform i kommunene.

I Stavanger kommune har kanskje det aller mest brukte motargumentet mot parlamentarismen vært at den nåværende styreformen, formannskapsmodellen, fungerer helt fint og optimalt, derfor er det heller ikke grunnlag for å bytte den ut med parlamentarismen. Dette motargumentet kan forklares av Røviks teorier om organisasjonsoppskrifter og symboler. Symbolsk-fortolkende teori tilsier at styreform anses som en institusjonalisert organisasjonsoppskrift. Symbolperspektivet går ut på at: «[f]ormelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet.»¹⁵⁸

¹⁵⁸ Røvik, 1998, s.36

Styreform vil da kunne defineres som symbol, på grunnlag av at partiene i et bystyret er organisasjonene som befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med formannskapsmodellens normer og verdier om hvordan lokaldemokratiet burde styres. Herav, vil styreform også bli et symbol på grunnleggende rasjonalistiske verdier i samfunnet, som fornuft, effektivitet, styring og demokrati. Dette er noe man bruker som argumenter for formannskapsmodellen, nettopp at den representerer effektiv styring i form av å være ressurs- og kostnadseffektiv og at den er demokratisk. Stavanger Arbeiderparti og Stavanger Høyre trekker særlig frem disse argumentene.

Røvik mener også at: «[...] en organisasjonsoppskrift kan komme til å tape sin forbildestatus utelukkende fordi den oppfattes som foreldet, og *uten* at man nødvendigvis har gjort den erfaring at den ikke lenger er et godt nok redskap til å bevirke effektivitet i organisasjonen», dette er som tidligere nevnt kjent som en *negativ signaleffekt*.¹⁵⁹ Dette kan konstrueres både til et argument for parlamentarisme, men også for formannskapsmodellen. Både informanten fra administrasjonen påpeker dette i det vedkommende sier at: *[...] det fungerer relativt godt i utgangspunktet, så hvorfor endre det?* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 1) og noe informanten fra Stavanger Høyre sikter til ved å si at: *[...] vi har erfaring med at formannskapsmodellen fungerer bra [...] Sant? At hvorfor endre noe som fungerer?* (Stavanger Høyre-politiker) på spørsmål om hvilke argumenter som oftest ble brukt av partiene for formannskapsmodellen. Det at organisasjonsoppskriften oppfattes som foreldet og taper sin status, kan snus på hodet, hvilket har skjedd i Stavanger kommune, til at organisasjonsoppskriften vinner mer status fordi den er eldre, velkjent og troverdig. Dette blir en *omvendt negativ signaleffekt* eller en *positiv signaleffekt* som snakker for et mer konservativt argument om å beholde noe som fungerer, litt i tråd med ordtaket «if it ain't broke, don't fix it». Røvik skriver ikke dette eksplisitt i sin bok, men forståelsen hans for hvordan en organisasjonsoppskrift kan endre sin forbildestatus, her kan snus på hodet og fortsatt beholde sin forklaringskraft. På denne måten kan symbolsk-fortolkende teori forklare hvorfor store og innflytelsesrike partier har stemt for formannskapsmodellen fremfor parlamentarismen. Den eldre modellen er velkjent, oppfattes som tryggere samtidig som den representerer demokratiet og effektiv styring. Dette blir i kontrast til den nye og ukjente styreformens parlamentarisme, som kun et fåtall av andre kommuner bruker og som ikke fremstår som like trygg. Alle disse argumentene har vært tungtveiende, spesielt for partiene med mye innflytelse og makt, slik som Stavanger Høyre og Stavanger Arbeiderparti.

¹⁵⁹ Røvik, 1998, s.38

Når disse partiene stemmer over styreform i bystyret, veier deres stemmer ekstra tungt som følge av antall mandater de sitter på. I det Stavanger Arbeiderparti, grunnet til dels de tidligere nevnte argumentene fra symbolperspektivet, har valgt å binde sin bystyregruppe for å stemme bare for formannskapsmodellen, utgår det klart at oppfatningen av formannskapsmodellen som et symbol har spilt en vesentlig rolle for at Stavanger kommune besluttet å beholde formannskapsmodellen og ikke innføre parlamentarisme i 2023.

I Trondheim kommune kan symbolperspektivet og begrepet *negativ signaleffekt* særlig forklare et viktig argument for parlamentarisme som tas i bruk av blant annet Trondheim Høyre. En informant fra Trondheim INP definerer nemlig parlamentarisme som noe for storbyene og som et naturlig steg for fremtiden om man blir stor nok som kommune: [...] *jeg tror vi har et litt sånn storby ... vi vil gjerne være litt større kanskje, vi vil være litt mer som Oslo og Bergen* (Trondheim INP-politiker). Her anses parlamentarisme for å være et symbol på noe nytt og innoverende, noe de moderne storbyene har. Røvik sier at en organisasjonsoppskrift: «[r]askt kan få stor utbredelse og bli institusjonalisert dersom det lykkes å definere den som et symbol på noe som er *nytt*, et grep som bryter med gamle, tilvante måter å organisere og lede på, og som på en eller annen måte kan sies å høre *fremtiden* til».¹⁶⁰ Når parlamentarismen beskrives som noe som hører til fremtiden er dette med på å skape en sterk kontrast til formannskapsmodellen, hvilket da får en negativ signaleffekt. Symbolperspektivet forklarer da hvordan Trondheim Høyre og flere andre partier som er for parlamentarismen, ser på styreformen. Den blir et symbol på fremskritt, en moderne løsning som er fremtidsrettet, hvilket Trondheim Arbeiderparti gir uttrykk for. Det positive og fremtidsorienterte synet på parlamentarismen blant store og innflytelsesrike partier i Trondheim kommune som følge av en negativ signaleffekt, er med på å forklare hvorfor denne styreformen var foretrukket og ble valgt i 2023 og ikke formannskapsmodellen.

6.1.1.2 Sosial autorisering og mediene

Ifølge Røvik kan en organisasjonsoppskrift få stor utbredelse ved å assosiere seg med autoritative instanser, hvilket kalles for *sosial autorisering*. Gjennom sosial autorisering vil synet på styreform og legitimiteten rundt den, kunne øke kraftig og dermed forklare hvorfor en styreform favoriseres og foretrekkes ovenfor en annen. Det er de meningsdannende prosessene slik som f.eks. det at mediene sprer sine meninger om organisasjonsprosessen, hvilket gir sosial autorisering.

¹⁶⁰ Røvik, 1998, s.37

Derfor vil jeg i følgende kapittel veie opp de empiriske funnene knyttet til mediernes rolle opp mot det teoretiske grunnlaget til symbolperspektivet og anskueliggjøre hvordan dette forklarer forskjellen i valg av styreform.

I Stavanger kommune har en informant fra administrasjonen beskrevet at vedkommende synes avisene sammenlignet med de i Trondheim kommune har vært: *[...] mer balansert synes jeg her i Stavanger. Synes det egentlig har vært balanserte artikler i Aftenbladet, det virker ikke som om noen av avisene har tonet mye flagg heller [...] men de var heller ikke tydelig i valgkampen, det var ingen som pushet politikerne på det i valgkampen heller, så når det kommer til valgkampen så glemte man parlamentarisme-debatten og jeg tror det var bekvemt for alle parter å glemme den* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2). Man opplever ikke at styreform som politisk sak har vært et tema mediene har vært spesielt interessert for, i Stavanger. Dette gir for øvrig mening med henblikk på at interessen har vært lav hos både politikere og velgere, mediene gjenspeiler hovedsakelig denne oppfatningen. Som følge av at parlamentarisme-debatten ikke har fått så stor dekning og oppmerksomhet av mediene i Stavanger kommune, vil symbolsk-fortolkende teori kunne forklare at konsekvensene av dette har vært at parlamentarisme har fått en lavere grad av sosial autorisering. Det at parlamentarismen har fått mindre sosial autorisering enn det den kunne ha fått, bidrar også til at legitimiteten rundt styreform er lavere enn det den kunne vært. Slik jeg ser det, er den lavere graden av sosial autorisering beslektet med det tidligere problemet påpekt i empiri-kapitlet, omhandlende lokaldemokratiet og etterlevelsen av lokaldemokratiet. Det at parlamentarismen ikke får like mye legitimitet som det symbolperspektivet mener den kunne fått, gjør at velgerne heller ikke får den samme tydeliggjøringen av partienes posisjon til styreform. I fraværet av sosial autorisering, hvordan skal velgerne få inntrykket av at parlamentarismen er et like legitimt alternativ som formannskapsmodellen? Når partiene i tillegg lar være å kommunisere til velgerne hva deres syn på styreform er, hva det «symboliserer» vil Røvik innvende, blir dette et seriøst problem ved etterlevelsen av kommuneloven. Jeg vil påpeke at dette fort blir en ond sirkel, hvor velgerne ikke blir interesserte i styreform som følge av manglende agendasetting og sosial autorisering av mediene, der partiene på sin side heller ikke prioriterer det som politisk sak, fordi velgerne er uinteresserte, dette er som sagt selvforsterkende. Resultatet av den manglende sosiale autoriseringen av parlamentarisme i Stavanger kommune har medført at synet på parlamentarisme som symbol er mer ugunstig, mindre legitimt og dermed mindre attraktivt. Dette er en av grunnene til at parlamentarisme ikke har blitt valgt som styreform i Stavanger kommune i 2023.

I Trondheim kommune er saken annerledes. Der uttrykker den faglige administrasjonen at: *[a]dresseavisen har jo vært en veldig sånn forkjemper for parlamentarisk system og for parlamentarisk styring, nettopp fordi at de ønsker mer å stille politikere til ansvar osv. [...] Ja, de har sin egen interesse og har vært veldig tydelige. Den politiske redaktøren i Adresseavisen har jo deltatt i paneldebatter rundt det her blant annet på Arendalsuka og skrevet flere lederartikler og fremmet den saken da* (Faglig administrativ ledelse i Trondheim kommune). Det oppleves ikke som at mediene har vært særlig nøytrale gjeldende styreform av informantene fra den faglige administrasjonen. Symbolperspektivet på sin side vil trekke frem hvordan dette er en form for kraftig sosial autorisering av parlamentarismen. Selv om mediernes interesse egentlig ligger i å skulle kunne ansvarliggjøre politikerne, øker de samtidig legitimiteten til parlamentarismen som styreform. Når avisene dyrker opp under den sosiale autoriteten til parlamentarismen, forårsaker dette at både velgerne, politikerne og det kollektivet synet på symbolet blir mer positivt og i favør av det, dette har som tidligere nevnt en selvforsterkende effekt. Mediernes sosiale autorisering av parlamentarismen i avisene bidrar til å gjøre det overordnede symbolet parlamentarisme mer attraktivt og legitimt, hvilket dermed kan forklare hvorfor styreformens parlamentarisme ble valgt i Trondheim kommune i 2023.

6.1.1.3 Moteperspektivet og styreformdebattens fallende og økende interesse

Moteperspektivet omhandler hvordan en organisasjonsoppskrift, slik som styreform, kan tape sin popularitet og hvordan den kan komme tilbake igjen senere, i en litt annen versjon eller form. Dette gjør at organisasjonsoppskrifter fra tid til annen havner i en slags syklus, hvor interessen for oppskriften faller og kommer tilbake igjen, men hvor denne interessen da kan ha endret seg og vektlegger andre aspekter ved den originale organisasjonsoppskriften. På denne måten blir oppskrifter moter og trender, hvilket kan forklare hvorfor en organisasjonsoppskrift tilsynelatende forsvinner eller får mindre oppmerksomhet i det politiske ordskiftet, for å så komme tilbake igjen, med en fornyet interesse. Ikke bare kan argumentet for organisasjonsoppskriften forsterkes, men synet på den som noe som har vært diskutert over lengre tid, vil kunne legitimere den til en viss grad. Når f.eks. en styreform har vært diskutert i lengre tid, over flere valgperioder og overgangen til den har vært flørtet med lenge, er dette med på å skape et syn på den som et naturlig eller godt kjent konsept. Begrepet «fremmedgjøring» stammer fra Karl Marx, Georg Wilhelm Friedrich Hegel og i moderne tid fra Hegels elev, Ludwig Feuerbach.¹⁶¹

¹⁶¹ Fjeld, u.å.

Det jeg sikter til når jeg forsøker å beskrive styreform som mote eller trend, er en slags omvendt fremmedgjøring, men grunnet at jeg mangler et passende ord for å beskrive fenomenet, nøyer jeg meg med et selvkonstruert et, en *bekjentgjøring*. En *bekjentgjøring* vil være lignende det Røvik er inne på ved moteperspektivet, der et konsept, slik som en organisasjonsoppskrift, gjennom individets selvoppfatning «*innerliggjøres*» i stedet for «*ytterliggjøres*» som Marx mente, og hvor resultatet er at konseptet blir mer *bekjent* for individet selv. Dette kan forklare hvorfor en styreform slik som parlamentarisme velges ovenfor formannskapsmodellen, hvor interessen for parlamentarismen har falt og vokst som en mote eller en trend og blitt godt kjent for de folkevalgte over lengre tid.

Som tidligere nevnt, har ikke Stavanger kommune en veldig omfattende forhistorie der de har diskutert parlamentarisme i veldig lang tid og over flere valgperioder. Informanten fra Stavanger Arbeiderparti beskriver hvordan vedkommende trodde tema styreform ble tatt opp for første gang i 2020 og at det var mange av partimedlemmene i partiet som ikke visste hva de mente om styreform før utredningsprosessen begynte i 2022. Tidsrommet fra da det ble beskrevet at styreform ble tatt opp for første gang til utredningsprosessene begynte var på to år, dermed kan moteperspektivet forklare hvorfor styreformsendring og muligheten for parlamentarisme ikke har vært en vedvarende trend i Stavanger kommune i over lengre tid. Det at parlamentarisme som en alternativ styreform ikke har vært i den politiske diskursen så lenge som en trend, gjør at interessen og legitimiteten ved styreformen heller ikke vokser. Styreform som organisasjonsoppskrift fornyer seg og vokser i interesse gjennom trender, slik Røvik beskriver det, og følgelig vil fraværet av slike trender medføre at styreformen ikke vokser like mye heller. Dermed fremstår den som relativt ny og ukjent, mens formannskapsmodellen i kontrast fremstår som velkjent og trygg, det tidligere nevnte argumentet ved *omvendt-negativ-signaleffekt* eller *positiv signal effekt*. Dette kan forklare hvorfor parlamentarismen ikke ble valgt i Stavanger kommune, men at formannskapsmodellen ble beholdt i 2023.

Gjeldende Trondheim kommune, mener informanten fra Trondheim Høyre om parlamentarisme at: [...] *i Trondheim har det vært et sterkt flertall for det i mange perioder og jeg mener at det er overmodent her for å prøve det og få innført det* (Trondheim Høyre-politiker). Dette bekrefter Røviks myteperspektiv og *bekjentgjøringen* av parlamentarisme som konsept. Ytterligere, begrunnes dette synet på styreform ved at informanten fra Trondheim Arbeiderparti på spørsmål om interessen for styreform svarer: [...] *jeg har fulgt den over mange år og det har vært litt sånn bølgedaler om hvor mye det har vært diskutert, men det har vært mer aktualisert de senere år* [...] (Trondheim Arbeiderparti-politiker).

En tredje informant beskriver hvordan: [...] *det her er noe som har ligget hos Trondheim kommune i lang tid, altså at det har vært en diskusjon og en debatt hele veien, hvert fjerde år, man kommer tilbake og kommer tilbake ...* (Faglig administrativ ledelse i Trondheim kommune). De to største partiene i kommunen viser til at det har lugget i kortene lenge, at det skulle bli parlamentarisme før eller siden. Informantene fra hvert av partiene peker på at grunnen til at parlamentarisme ikke har blitt innført er at det ikke har blitt prioritert i forhandlingene, men at det ellers ved flere tilfeller kunne blitt innført. Synet på styreform som en mote som faller og øker i interesse, men som stadig vekker blir litt mer interessant for hver gang, ligner det moteperspektivet beskriver når organisasjonsoppskriften fornyer seg litt for hver gang. Dette kan forklare hvorfor parlamentarisme har blitt valgt som styreform i Trondheim kommune i 2023. Informantene gir inntrykket at det bare har vært et spørsmål om tid og omstendigheter før dette ville skje: [...] *og det hadde ikke spilt noe rolle hva jeg hadde stemt, sånn at det hadde blitt gjennomført uansett* (Trondheim INP-politiker). Den oppfatningen kan direkte forklares med Røviks konsept om moter og trender, der parlamentarisme, for hver gang det har blitt diskutert, går ett skritt nærmere å innføres, fordi det fremstår som mer og mer legitimt og aktuelt. Interessen for organisasjonsoppskriften parlamentarisme har vedvart så lenge som en trend at det til slutt ble et spørsmål at omstendighetene skulle tilrettelegge for det i forhandlingene, før det ville bli innført. Omstendighetene som endret seg, er jo som tidligere kjent at: [...] *de partiene som var imot, ble jo etter hvert for* (Trondheim Høyre-politiker) og dermed måtte heller ikke Trondheim Høyre bortforhandle eller nedprioritere andre politiske saker for å få det gjennomført.

6.1.1.4 Oppsummering

Symbolperspektivet egner seg godt som forklaringsmodell for hvorfor Stavanger og Trondheim kommune har valgt forskjellige styreformer i 2023. En såkalt *omvendt negativ signaleffekt* eller *positiv signaleffekt* er dermed delvis årsaken til at formannskapsmodellen ble valgt som styreform i 2023 i Stavanger kommune. Sammenlignet med Stavanger kommune, forklarer symbolperspektivet det motsatte av hva som har skjedd i Trondheim kommune, hvor en *negativ signaleffekt* har funnet sted.

Gjeldende sosial autorisering, har det vært fraværende i Stavanger kommune og fremtredende i Trondheim kommune. I Stavanger har mediene ikke omtalt styreform i særlig stor grad og spesielt ikke parlamentarisme, som påpekt av informanten fra administrasjonen. Dette er i sterk kontrast til Trondheim kommune, hvilket har erfart at parlamentarismen har fått mye oppmerksomhet i mediene.

Her har den sosiale autoriseringen tvert om ført til et mer positivt syn på parlamentarisme, i form av at symbolet fremstår som mer legitimt og aktuelt enn formannskapsmodellen.

Moteperspektivet tilsier at organisasjonsoppskriften styreform kan oppføre seg som en mote eller en trend. Det at styreformsdebatten i Stavanger fortsatt er relativt ung og at den derfor ikke har blitt til noen trend, gjør at parlamentarismen fremdeles fremstår som noe nytt, ukjent og derfor utrygt. Formannskapsmodellen til forskjell, fremstår som velkjent og trygg, fordi det er den styreformen man har praktisert i lengre tid. Moteperspektivet egner seg ikke veldig godt til å forklare valget av formannskapsmodell i Stavanger kommune, men belyser allikevel hvordan det kan ha medvirket til det. På en annen side, kan moteperspektivet godt forklare hvorfor parlamentarismen har blitt valgt i Trondheim kommune. I Trondheim kommune har parlamentarisme, for hver valgperiode, blitt mer og mer aktuelt. Informantene gir et inntrykk av at det bare har vært tilfeldigheter som ikke har gjort at parlamentarisme har blitt innført tidligere. Synet på styreform som mote eller trend og fraværet av dette, kan forklare forskjellen i valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune.

6.2 Logikker for beslutningstaking som forklaring på valg av styreform

Rommetvedts typer logikker for beslutningstaking er beslutningsteori som passer for å forklare hvorfor aktører har handlet slik de har handlet under en beslutningsprosess.

Perspektivet egner seg godt til å forklare forhandlingsprosesser, hvor aktørenes logikker bak sine beslutninger er helt avgjørende for resultatet. I Stavanger kommune har forhandlinger, særlig innad i Stavanger Arbeiderparti vært en sentral forskjell fra Trondheim kommune, hvor forhandlinger mellom partiene har spilt en stor rolle. I følgende del av oppgaven vil de tre mest sentrale typene av logikker for beslutningstaking, strategiske forhandlinger, deliberative forhandlinger og voteringer veies opp mot de empiriske funnene, for å forklare hvorfor Stavanger og Trondheim kommune har valgt forskjellige styreformer i 2023.

6.2.1 De empiriske funnene

6.2.1.1 Strategiske forhandlinger (Type II)

I Stavanger kommune forklarer *strategiske forhandlinger* i liten grad forskjellene i valg av styreform, da forhandlinger i mindre grad har spilt en rolle her. Alle informanter fra Stavanger kommune betoner at forhandlinger mellom partiene ikke har funnet sted. Grunnen til det var at det ikke var en prioritert politisk sak og at man visste hvilke standpunkter man hadde før avstemmingen om styreform.

Stavanger Arbeiderpartis beslutning om å binde sine partimedlemmer til å stemme for formannskapsmodellen punkterte debatten og eventuelle forhandlinger. Derav har interne forhandlinger spilt en større rolle og da spesifikt innad i Stavanger Arbeiderparti. Strategiske forhandlinger beror på at aktørene har de samme preferansene når det gjelder de samme godene, men at disse godene da er delbare mellom aktørene. Disse delbare godene blir gjenstand for strategiske forhandlinger, hvilket søker å oppnå et kompromiss. I Stavanger Arbeiderpartis tilfelle har ikke dette vært mulig av den grunn at aktørene innad i partiet, partimedlemmene, ikke var enige i standpunktet til styreform, altså at de ikke hadde samme preferanser. Dessuten var i den forstand godene, altså standpunktet til styreform, heller ikke delbart, da bare en av disse kunne velges. Kompromisset som de strategiske forhandlingene kunne ledet til hadde vært mulig ved å la partimedlemmene som utgjør bystyret stemme fritt ved avstemmingen den 18. desember, men som tidligere kjent var avgjørelsen å ha en bindende avstemming innad i partiet den 6. desember i stedet. Denne avgjørelsen er en av Rommetvedts andre typer av logikker for beslutningstaking, hvilket jeg kommer senere tilbake til i oppgaven. Hovedtrekkene, er at type-II-tilnærmingen ikke er en god forklaringsmodell grunnet partimedlemmenes delte meninger om styreform og arten av hva slags type goder det skulle vært forhandlinger om innad i partiet. Andre typer logikker utpeker seg som foretrukne forklaringer for forskjellen i valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune.

I Trondheim kommune derimot, har strategiske forhandlinger spilt en rolle når Trondheim Høyre har vært i forhandlinger med Trondheim Arbeiderparti om styreform. Trondheim Arbeiderparti tok kontakt med Trondheim Høyre for å diskutere styreform og den eventuelle utformingen av den. Dette ble gjort for å sikre at 2/3 flertall ble oppnådd med høyest sannsynlighet, slik at parlamentarisme kunne innføres med absolutt sikkerhet, hvilket var i begge partiers interesse. Dette er et klassisk tilfelle av type II, der partiene har samme preferanser, de ønsker begge parlamentarisme, men «godene» altså hvordan styreformen skal utformes, er delbare i den forstand av at et kompromiss kan oppnås der man garanterer at begges preferanser kan etterkommes i form av å sikre seg 2/3 flertall for parlamentarisme med høyest mulig sannsynlighet. Følgelig, de strategiske forhandlingene mellom Trondheim Høyre og Trondheim Arbeiderparti baserer seg på at begge i utgangspunktet var for parlamentarisme, men forhandlingsresultatet økte sannsynligheten for at de skulle bli innført betraktelig som delvis forklarer hvorfor Trondheim kommune innførte parlamentarisme.

6.2.1.2 Deliberativ forhandling (Type III)

Lignende strategiske forhandlinger, avdekkes deliberative forhandlinger delvis i Stavanger kommune, grunnet fraværet av forhandlinger med andre partier. I tillegg til dette, som følge av Stavanger Arbeiderpartis beslutningen om å gjøre avstemmingen ved medlemsmøte bindende, medførte dette naturligvis at deliberative forhandlinger ikke var mulig lenger. Deliberative forhandlinger går ut ifra at partene har forskjellige interesser, men at forhandlingsresultatet ikke er totalt avhengig av partenes strategiske ressurser. Denne typen hadde vært en mulig forklaringsmodell i Stavanger Arbeiderpartis tilfelle, men grunnet trolig partiledelsens oppfatning av situasjonen, deres ønske om å handle i partiets kultur og tradisjon og ønsket om å fremstå som en samlet medlemsmasse og bystyregruppe, forklarer den siste av Rommetvedts tre nevnte logikker best forskjellen i valg av styreform i Stavanger kommune. Stavanger Høyres beslutninger innad i sitt parti kan forklares ved hjelp av denne typen, hvor beslutningen ved å fristille sin bystyregruppe til å stemme for styreformen de selv ønsket peker i retningen av deliberative forhandlinger. Informanten fra partiet begrunnet beslutningen om å fristille partimedlemmene med at det ligger i partiets kultur. Kriteriene for deliberative forhandlinger, hvor interessen blant partimedlemmene er forskjellig, der noen ønsker formannskapsmodell og andre ønsker parlamentarisme, men hvor kompromisset i form av å kunne stemme fritt er forhandlingsresultatet, oppfylles dermed i Stavanger Høyre. Dette har medvirket til at partimedlemmene som utgjør bystyregruppen til Stavanger Høyre, har kunnet stemme for formannskapsmodellen og ikke vært bundet slik som i Stavanger Arbeiderparti til å stemme for en bestemt styreform, hvilket godt kunne vært parlamentarisme da det har vært Høyres foretrukne styreform i andre sammenlignbare kommuner. Det at Stavanger Høyres beslutninger kan forklares gjennom deliberative forhandlinger, mens Stavanger Arbeiderpartis beslutninger ikke kan det, resulterte i at formannskapsmodellen vant mandater ved avstemmingen.

I Trondheim kommune kan deliberative forhandlinger forklare forhandlings- og beslutningsprosessen som Trondheim Høyre har hatt med de andre partiene. Trondheim Høyre har forhandlet med seks andre partier, hvorav fire av dem var for parlamentarisme mens de siste to var mot. Det vesentlige med disse forhandlingene er at: *[...]man hadde ganske tidlig bredt flertall innad for å få det gjennomført, også har ikke det gått på bekostning av noen andre saker, [...] de partiene som var imot, ble jo etter hvert for uten at jeg føler at vi ga noe mye akkurat i de forhandlingene* (Trondheim Høyre-politiker).

Trondheim Høyre har forhandlet med partier som hadde forskjellige interesser originalt, men hvor Trondheim Høyre ikke har måtte gi fra seg for mye av eller benytte seg i stor grad av sine strategiske ressurser for å få frem et forhandlingsresultat, hvilket oppfyller kriteriet for suksessfulle deliberative forhandlinger. Informanten beskriver at under forhandlingene med partiene som var imot parlamentarisme, ga ikke Trondheim Høyre mye, men dette sikter fortsatt trolig til at noe ble gitt til de partiene som endte opp med å endre mening. Som følge av dette, har partiene som var imot endret sin mening, hvilket definitivt har vært et vesentlig bidrag til at parlamentarismen ble innført i Trondheim kommune.

6.2.1.3 Votering (Type V)

Rommetvedts type V beror på at hvis partimedlemmene er del av et felleskap, slik som i partiet, men ikke greier å komme til enighet rundt styreform, presenterer voteringer seg som et logisk alternativ for å løse problemet. Dette har vært tilfelle i Stavanger Arbeiderparti ved valget av styreform i Stavanger kommune i 2023. Når de strategiske- og deliberative forhandlingene ikke lenger fremstod som et rasjonelt alternativ for Stavanger Arbeiderparti, ble løsningen deres en votering. Som tidligere kjent er ikke dette en type logikk som noen av de andre partiene har anvendt, det er kun Stavanger Arbeiderparti som har gjort dette. Derav kan man trekke inn at dette gir et inntrykk av at løsningen om å binde medlemmene var gjort noenlunde forhastet, for å ha et standpunkt klart til avstemmingen som ble utsatt til 18. desember, tross at det ble begrunnet i partiets kultur. Det har vært mye usikkerheten knyttet til styreform i Stavanger, informanten fra Stavanger Arbeiderparti forteller at de ikke hadde tenkt så mye over styreform fra før av og erfaringene fra andre partier var at de også var uforberedte, at den politiske saken kom litt brått på og: *[n]år alt skjer på høsten der, så er det litt sånn vrient tidspunkt å ta standpunkt for det er så masse som skjer rett etter et valg, så er det enormt mye som skjer at den saken ble rett og slett ikke prioritert* (Stavanger Høyre-politiker). På denne måten fremsto type V som et rasjonelt alternativ for Stavanger Arbeiderparti, hvilket gjennom en votering kunne tydeliggjøre flertallets preferanse til styreform fort, slik at det ble avklart til avstemmingen i bystyret samtidig som det var i tråd med partikulturen.

Nevneverdig er det allikevel at Rommetvedts type V ikke sier noe om at denne voteringen skal være bindende. Dette vil være en dimensjon som fremtvinger et forhandlingsresultat ut av en forhandlingsstilstand, men som ikke kan forklares like godt av beslutningsteori som ønskelig.

Flere informanter, både fra administrativt og politisk hold og ikke minst fra partiet selv, påpeker at denne avstemmingen har vært fullstendig avgjørende for utfallet av hvorvidt det skulle bli formannskapsmodell eller parlamentarisme i Stavanger kommune i 2023. Stavanger Arbeiderparti var det største partiet i Stavanger kommune med 32,1% ved kommunevalget i 2023, hvilket var 1,8% høyere enn Stavanger Høyre som ble nest størst.¹⁶² Dette medførte at Stavanger Arbeiderparti hadde 22 mandater i bystyret¹⁶³ som alle stemte for formannskapsmodellen. Disse 22 av totalt 67 mandatene utgjør (om man runder 32,8% opp til 33%) alene 1/3 av alle stemmene i bystyret ved avstemmingen om styreform. Det trengs 2/3 flertall for å få igjennom et politisk forslag om styreformsendring, i dette tilfelle parlamentarisme, og når Stavanger Arbeiderpartiet nesten helt alene er store nok til å sikre at dette ikke skal skje¹⁶⁴, forteller det litt om hvor vesentlig type V har vært i Stavanger kommune. Rommetvedts beslutningsteori kan med høy presisjon forklare hvorfor formannskapsmodellen har blitt beholdt i Stavanger kommune i 2023.

I Trondheim kommune har saken vært en annen. De empiriske funnene viser at Trondheim Arbeiderparti ikke har valgt å binde sine partimedlemmer. Årsaken til dette har vært at det var enighet i partiet rundt styreform og informanten fra partiet uttrykker at det ikke var noen av partimedlemmene som var imot det prinsipielle ved parlamentarismen heller. Informanten fra Trondheim Arbeiderparti forteller at partiet siden 2003, prinsipielt har vært for parlamentarisme, partiet tok dermed et standpunkt til styreform for over 20 år siden. Når det dermed er tilnærmet 100% enighet om å være for parlamentarisme og de som er imot velger å føye seg etter resten av partiet, er det heller ikke behov for å anvende type V. Ingen av de andre partiene i Trondheim kommune har brukt type V for å løse en eventuell uenighet om styreform innad i partiet, fordi det ikke har vært noen store uenigheter innad i partiene og heller generelt sett har vært stor enighet over lengre tid i medlemsmassene.

6.2.1.4 Oppsummering

Beslutningsteori og Rommetvedts typer logikk for beslutningstaking kan i svært høy grad forklare forskjellen i styreform mellom Stavanger og Trondheim kommune. Det er hovedsakelig tre faktorer ved typene logikk som danner grunnlaget for hvorfor formannskapsmodellen ble valgt i Stavanger.

¹⁶² NRK, u.å.

¹⁶³ Stavanger kommune iii), u.å.

¹⁶⁴ Stavanger kommune ii), 2023

Fraværet av muligheten for strategiske- og deliberative forhandlinger i Stavanger Arbeiderparti som følge av beslutningen om å velge en bindende votering er den første av disse. Fraværet generelt av forhandlinger mellom partiene i Stavanger kommune, kombinert med at Stavanger Arbeiderparti har så mange mandater relativt til det totale antallet mandater i bystyret utgjør den andre faktoren. Den tredje faktoren var at Stavanger Høyre ved deliberative forhandlinger fristilte sine partimedlemmer med henblikk på å stemme om styreform. Disse tre faktorene har totalt sett medvirket til at formannskapsmodellen ble valgt i 2023. Sammenlignet med Stavanger kommune, kan vi fortolke Rommetvedts typer logikk for beslutningstaking helt forskjellig. I Trondheim kommune har Trondheim Høyre og Trondheim Arbeiderparti inngått i strategiske forhandlinger for å øke sannsynligheten for 2/3 flertall for innføringen av parlamentarisme. Trondheim Høyre som største parti, har så ytterligere fått to av seks partier de har vært i forhandlinger med og til å snu om fra formannskapsmodell til parlamentarisme, hvilket kan forklares av deliberative forhandlinger. Til sist, har fraværet av voteringer kommet som et resultat av at partiene i Trondheim kommune har en lengre historie med diskusjon rundt styreform og at dette har medført at det er stor konsensus rundt de etablerte standpunktene til styreform innad i partiene. Dette er til stor forskjell fra Stavanger kommune, der noen partier beskriver at de har måtte sette seg inn i parlamentarismen for første gang i 2020 og hvor standpunktene til styreform ikke har blitt etablerte like tidlig som i Trondheim kommune. Helhetlig sett har resultatet vært at både forhandlingsaspektet og logikkene bak disse forhandlingene har vært veldig forskjellige, både innad i og mellom partiene i kommunene. Dette er noe av grunnen til at kommunene har valgt forskjellige styreformer i 2023.

6.3 Legitime autoriteter som forklaring på valg av styreform

Webers legitime autoriteter baserer seg på en antagelse om at aktørene handler rasjonelt og at de bruker sine legitime autoriteter til å fatte rasjonalistiske beslutninger. Webers teori om legitime autoriteter kan forklare tankene, handlingene og mest av alt påvirkningskraften til sentrale aktører under beslutningsprosessene. Disse aktørene har vært med på å utforme partienes handlinger og holdninger til styreform i kommunene. De empiriske funnene viser klare skiller mellom hvordan partiene i Stavanger kommune har handlet sammenlignet med partiene i Trondheim kommune. Derav, vil følgende kapittel ved hjelp av Webers legitime autoriteter forklare forskjellene i de empiriske funnene mellom kommunene og hvordan dette henger sammen med deres valg av styreform i 2023.

De empiriske funnene i Stavanger kommune viser at enkeltaktører har spilt en avgjørende rolle for Stavanger Arbeiderpartis tilnærming til styreform. En informant fra administrasjonen forteller følgende om vedkommendes perspektiv på Stavanger Arbeiderpartis medlemsmøte: *[o]gså vet jeg ikke helt, jeg var selvfølgelig ikke på Arbeiderpartiets medlemsmøte, men jeg forsto liksom på det som ble sagt i etterkant at der møtte man mannsterk opp fra den eldre garde, altså de som var de eldste politiske og holdt på lengst, de var mest mot. Det var de unge fremadstormende politikerne som er for, også er det de gamle traverne som er mot og de mobiliserte veldig godt og de ville ha formannskapsmodellen. Den er trygg, den er sikker, de vet hva de har, de tror at de har mest innflytelse i den* (Administrativ ledelse i Stavanger kommune 2). Dette er et perspektiv på hva som har hendt i Stavanger Arbeiderparti gitt fra administrasjonen. Informanten fra Stavanger Arbeiderparti beskriver ikke hendelsene i medlemsmøtet slik som dette, men gir allikevel inntrykket av at enkeltindividenes rolle for beslutningsprosessen var av vesentlig karakter. Informanten er av den oppfatning av at noe av det som forklarer forskjellen i valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune er hvordan Arbeiderpartiet i hver av kommunene har tatt stilling til styreform: *[...] så tror jeg jo det var avgjørende altså, hvem du liksom får til å stemme og hvor tett på makten de er, ikke sant?* (Stavanger Arbeiderparti-politiker). For ordens skyld skal det jo nevnes at informanten her spekulerer og reflekterer rundt spørsmålet, men inntrykket forblir at enkeltindividenes rolle, deres evne til å få andre til å stemme og hvor tett de er på makten, er noe informanten mener kan ha vært avgjørende. På basis av hva begge informantene har beskrevet, er Webers legitime autoritet en god forklaringsmodell for hva som har skjedd i Stavanger Arbeiderparti. Som tidligere kjent har partimedlemmer med legitim autoritet evnen til å påvirke andre partimedlemmer til å tilslutte seg sine meninger om styreform. I dette tilfelle oppfyller de eldre partimedlemmene kriteriene for både den tradisjonelle og karismatiske autoriteten. Som nevnt i teori-kapitlet får den tradisjonelle autoriteten sin legitimitet gjennom tradisjon, dvs. gjennom skikker og verdier. Det er individer som handler under disse tradisjonene som får denne legitime autoriteten, noe spesielt eldre og erfarne politikere som har holdt på lenge i politikken gjerne innehar. De er kjente med partiets kultur, verdier og skikker, slik som f.eks. avstemminger ved medlemsmøter for å samle medlemsmassen. De er også karismatiske autoriteter i den forstand at de får legitim autoritet gjennom sin personlige tiltrekningskraft. De fremstår som kunnskapsrike og suksessfulle, hvilket legitimerer deres politiske syn ovenfor andre partimedlemmer.

De eldre partimedlemmene har trolig brukt sin legitime autoritet til å få innflytelse over andre partimedlemmer, i form av mobiliseringen for formannskapsmodellen ved medlemsmøtet og over partiets standpunkt gjennom avstemmingen den 6. desember.

Når det er sagt, slik som nesten alle informanter fra Stavanger har påpekt, kan det innvendes at hadde man ikke bundet velgerne og heller latt de stemme fritt, ville nok utfallet blitt parlamentarisme. Disse enkeltaktørene, ikke den tidligere nevnte eldre garden, men heller de som fattet beslutningen om å binde partimedlemmene, har også anvendt sin legitime autoritet til å fatte en rasjonalistisk beslutning. Aktørene som besluttet at det skulle bli avstemming med bindende utfall, handlet ut ifra et rasjonalistisk perspektiv og mente det var [...] *litt typisk for Arbeiderpartiet å stemme samlet. Det som av noen har blitt kalt partipisken, men vi har lyst til å ha bakgrunn i medlemsmassen før vi liksom bare bestemmer ting som enkeltpersoner da, [...]* (Stavanger Arbeiderparti-politiker). De begrunnet seg i tradisjon og har da en tradisjonell autoritet, da de handler under partiets skikker og verdier. Det kan jo påpekes at i forsøket på å unngå å bestemme ting som enkeltpersoner, organiserte nettopp enkeltpersoner hvordan partiet skulle avgjøre holdningen sin til styreform, noe som kan virke litt paradoksalt. For ordens skyld, i mine intervjuer kommer det aldri frem hvem som besluttet at det skulle bli avstemmingen med bindende konsekvens i partiet. Det blir referert til et «vi» av en av informanten fra Stavanger Arbeiderparti, men hvem «vi» omfatter, ble aldri utdypet. Allikevel, fra mitt intervju med informanten er det sannsynligvis kommet fra det øverste hold, men fordi jeg ikke kan si dette med fullstendig sikkerhet, skriver jeg derfor trolig. Analysen tyder på at noe av det mest vesentlige for valget av styreform, var at den eldre, mer politisk erfarne delen av medlemsmassen fra Stavanger Arbeiderparti mobiliserte og det var denne gruppen aktører som svarte på oppfordringen til å løse problemet med standpunkt til styreform på den tradisjonelle måten. Samtidig var det en annen eller sammenfallende gruppe enkeltaktører som organiserte et bindende medlemsmøte, begrunnet i deres partikultur og i tråd med deres tradisjoner, i stedet for å la sine medlemmer (bystyregruppe) stemme fritt. Kombinasjonen av disse, både de eldre aktørene som mobiliserte for formannskapsmodellen og enkeltaktørene som besluttet å holde en bindende avstemming ved medlemsmøtet, utgjør kanskje det vesentligste momentet for hvorfor formannskapsmodellen ble beholdt i Stavanger kommune etter min oppfatning.

I Trondheim kommune har ikke legitime autoriteter spilt en like avgjørende rolle. Behovet for slike legitime autoriteter oppstår når valg må tas og en konsensus må oppnås.

Felles for nesten alle partier i Trondheim kommune, ved unntak av relativt nystiftede partier slik som Trondheim INP, er at de som tidligere nevnt har tatt stilling til styreform flere år tilbake. Det er ingen stor usikkerhet knyttet til hva de mener, da diskusjonen om styreform har pågått så lenge. Nesten alle partier beskriver at det har vært stor enighet innad i partiet knyttet til deres standpunkt, hvor de har hatt rolige diskusjoner underveis der forskjellige meninger har blitt luftet. Man kan anta at de eldre partimedlemmene i partiene som oftest har ganske bestemte syn på styreform som følge av å ha mye politisk erfaring og ha vært med i de tidligere utredningene. De har både tradisjonell autoritet og karismatisk autoritet som påvirker nye partimedlemmer til å adoptere deres syn på styreform. Utover dette, har ikke legitime autoriteter hatt noen innvirkning på valget av styreform i Trondheim kommune.

6.3.1 Oppsummering

Legitime autoriteter har spilt en vesentlig rolle i Stavanger kommune. Dette kommer som følge av mye usikkerhet, manglende erfaring knyttet til styreform som politisk sak og at de folkevalgte opplevde å ha liten tid til å sette seg inn i styreform før avstemmingen i kommunestyret ble holdt. Enkeltaktører, sannsynligvis i partiledelsen, besluttet å holde en avstemming innad i partiet, hvilket skulle være bindende og i tråd med partiets tradisjon og kultur. Eldre og politisk erfarne aktører i Stavanger Arbeiderparti mobiliserte for å svare på denne tradisjonelle løsningen og for å stemme frem formannskapsmodellen innad i partiet. Resultatet av dette har vært at det største partiet i Stavanger kommune med flest mandater i kommunestyret, stemte kun for formannskapsmodellen. Dette garanterte nesten at parlamentarismen ikke kunne innføres, da den krever 2/3 flertall. De empiriske funnene pekte allerede på at omstendighetene i Trondheim kommune var veldig forskjellig fra de i Stavanger kommune. Her har det ikke vært noen usikkerhet rundt styreform eller manglende erfaring, tvert om har partiene over lengre tid, visst hvilken stilling de hadde til styreform og partimedlemmene har stort sett vært enige om dette. Den legitime autoriteten som har forekommet i Trondheim kommune, har gjort det i den forstand at eldre partimedlemmer som har vært igjennom flere utredninger om styreform, siden de begynte i 1999 og senere, har påvirket yngre, nye partimedlemmer gjennom både tradisjonell og karismatisk autoritet. Disse nye partimedlemmene har trolig latt seg påvirke og adoptert de allerede eksisterende preferansene til de eldre og politisk erfarne medlemmene. Utenom dette, har ikke legitime autoriteter hatt en innvirkning på valget av parlamentarisme i Trondheim kommune.

Sammenfattende, kan man si at grunnet antallet legitime aktører som vært sentrale i Stavanger Arbeiderparti og påvirket partiets beslutningsprosess på flere forskjellige måter og at det ikke har vært det samme behovet for disse skikkelsene i partiene i Trondheim kommune, har kommunene valgt forskjellige styreformer i 2023.

6.4 RCI, vetospillere og valg av styreform

RCI tilsier at vetospillere er institusjonelle, rasjonelle aktører som bruker sin vetomakt som strategi for å fremtvinge en bestemt handling fra andre aktører. Dette kommer til uttrykk gjennom at deres stemme kreves for å få igjennom et politisk forslag. I empiri-kapitlet viser funnene hvordan institusjonelle aktører har vært sentrale for hvilken styreform kommunene har valgt å beholde/innføre. RCI og vetospillere kan forklare hvorfor Stavanger og Trondheim kommune har valgt forskjellige styreformer ved å belyse de institusjonelle aktørenes strategier og handlinger.

Vetospillerne i Stavanger Arbeiderparti har hatt veldig mye makt og innflytelse både over eget parti, men også over utfallet av styreform i Stavanger kommune. Da Stavanger Arbeiderparti den 6. desember 2023 valgte å binde sine partimedlemmer til å stemme for formannskapsmodellen, inkluderte dette naturligvis også partiets bystyregruppe. For at forslaget om å endre styreform skulle gå igjennom, spilte denne bystyregruppen en avgjørende rolle. Som tidligere nevnt hadde Stavanger Arbeiderparti 22 mandater i bystyret, hvilket alle stemte for formannskapsmodellen. Dette var 1/3 av alle stemmene i bystyret og det trengtes 2/3 flertall for å få igjennom et politisk forslag om styreformsendring.

Vetospillerne innad i partiet har vært bevisste på hvilken makt og posisjon de hadde med henblikk på at om bystyregruppen ble bundet til å stemme for formannskapsmodellen, ville de i praksis nesten alltid avgjøre dette for hele kommunen også. Dette har kanskje vært den aller viktigste grunnen til at Stavanger kommune beholdt formannskapsmodellen i 2023.

Det mest sentrale konseptet ved RCI er «logic of consequences», hvor rasjonelle aktører benytter seg av strategiske interaksjoner for å bruke sine ressurser til å maksimere sin nyttefunksjon, på grunnlag av sine preferanser. Overført til de empiriske funnene, har vetospillerne i Stavanger Arbeiderparti brukt sine ressurser, i form av at deres stemme kreves for å få igjennom et politisk forslag, ved avstemmingen i medlemsmøte den 6. desember 2023. De har gjort dette for å maksimere sannsynligheten for at deres interesse og preferanse, at formannskapsmodellen beholdes, får gjennomslag både i partiet og i kommunen.

En annen faktor som kan forklares av RCI er fraværet av forhandlinger mellom partiene om styreform.

Partiene i Stavanger kommune beskriver flere ganger hvordan interessen for styreform blant partimedlemmene generelt har vært lav og at interessen blant velgerne også har vært lav. De institusjonelle aktørenes motivasjon til å sette seg inn i styreform som politisk sak og forhandle om det, avhenger av aktørenes oppfattede gevinst av dette. Det krever tid og ressurser å prioritere styreform som politisk sak. Hvis resultatene av å prioritere styreform som politisk sak og forhandle om det ikke maksimerer nyttefunksjonen og ikke etterkommer aktørenes preferanser, i form av større oppslutning fra velgerne eller at deres syn på styreform får gjennomslag, er investeringen heller ikke verdt det i aktørenes øyne. Når Stavanger Arbeiderparti i tillegg i praksis har punkterte hele debatten med sin avgjørelse om å binde hele sin bystyregruppe til å stemme for formannskapsmodellen, hadde ikke de institusjonelle aktørene i de andre partiene i kommunen noen rasjonell grunn til å gå til forhandlingsbordet. Resultatet av dette har vært at formannskapsmodellen ble beholdt i Stavanger kommune i stedet for å innføre parlamentarisme, dermed er RCI og vetospillere en velegnet forklaringsmodell for valg av styreform i Stavanger kommune.

RCI og vetospillere har vært sentrale i Trondheim kommune i flere forskjellige deler av beslutningsprosessen rundt valg av styreform. Til å begynne med har en informant fra Trondheim INP på spørsmål om de hadde forsøkt å forhandle med andre partier om styreform, beskrevet at partiet hadde innsett at de var for små. Informanten mente det ikke hadde spilt noe rolle hva vedkommende hadde stemt, grunnet at parlamentarisme ville blitt innført uansett. Enkeltindividets lyst og evne til å interessere seg for og forhandle om styreform avhenger av den oppfattede verdien av å skulle investere tid og ressurser til å prioritere styreform som politisk sak. Følelsen av avmakt og manglende innflytelse i institusjonelle omgivelser, vil ifølge RCI, resultere i den samme tilnærmingen som informanten fra Trondheim INP beskriver. Det vil ikke være rasjonelt for enkeltindividet eller partiet å nedlegge tid og arbeid i en «tapt» politisk sak. I tillegg til dette har den største andelen av aktørene under beslutningsprosessen handlet rasjonalistisk i den betydning at det ikke er mye å hente ut av å prioritere styreform som politisk sak, fordi velgerne er uinteresserte. Derav har mindre partier i kombinasjon med å allerede ha dannet seg et standpunkt til styreform, ingen rasjonell interesse av å investere i forhandlinger hvilket de vet ikke munner i noen forhandlingsresultater de kan være tilfredse med eller i noe større oppslutning fra velgerne, slik som i Trondheim INPs og Rødt Trondheims tilfelle. RCI forklarer altså hvorfor de mindre partiene i Trondheim har latt være å engasjere seg eller nå ut til andre partier for å forhandle om styreform, hvilket forklarer hvorfor det bare er partiene som skal danne nytt byråd som har gjort dette.

De store partiene har en rasjonell interesse av å forhandle med hverandre, for å sikre seg at deres interesser og preferanser gjeldende styreform vinner frem og blir realiserte i det fremtidige byrådet. Da flertallet av partiene som ønsker å danne byråd har vært for parlamentarisme, har det vært en mangel på partier i forhandlingene om styreform som har representert formannskapsmodellen. Dette kan ha bidratt til at parlamentarismen ble valgt i Trondheim kommune i 2023.

Når det gjelder Trondheim Høyres forhandlinger med partiene det ønsket å danne byråd med, kan vetospillere forklare hvordan forhandlingene har uspilt seg. Som tidligere nevnt har Trondheim Høyre forhandlet med seks andre partier, hvorav to av dem var for formannskapsmodellen og fire av dem var for parlamentarisme. Denne forhandlingssituasjonen førte uunngåelig til at de to partiene som motsatte seg parlamentarismen fikk uproporsjonalt mye makt ved forhandlingsbordet, av den grunn at de ble vetospillere. For å sikre seg at parlamentarisme skulle innføres, var det i Trondheim Høyres interesse at et av disse partiene eller begge, snudde om og gikk med på å innføre parlamentarisme. Informanten fra Trondheim Høyre mener at partiet ikke måtte gi [...] *mye i akkurat de forhandlingene [...] og der føler jeg jo egentlig at alle de seks partiene sitter med den samme følelsen av at man har fått gjennomslag for mye, selv om man skulle ønsket seg mer* (Trondheim Høyre-politiker). Av dette utgår det trolig at som følge av vetospillerne i de andre partiene, har Trondheim Høyre måtte forhandle bort eller nedprioritert andre politiske saker for å få gjennomslag for parlamentarismen. I intervjuet mitt med informanten forteller aldri vedkommende hva som faktisk ble nedprioritert eller gitt fra partiets side for å få vetospillerne til å snu, men på basis av beskrivelsen var det noe som ikke var alt for viktig for Trondheim Høyre og noe de kunne leve med å gi, for å innføre parlamentarisme. På denne måten har vetospillere i forhandlingsprosessen i Trondheim kommune medvirket til at parlamentarismen ble innført i kommunen i 2023.

6.4.1 Oppsummering

Samlet sett forklarer vetospillere hvordan Stavanger Arbeiderparti i praksis nedla veto i bystyret og fikk valgt formannskapsmodellen i kommunen i 2023, mens vetospillere i Trondheim kommune forklarer hvordan institusjonelle, rasjonelle aktører ved forhandlingsbordet med Trondheim Høyre har snudd om og endret sin mening til fordel for parlamentarisme gjennom å bytte til seg andre goder. RCI forklarer i begge kommuner hvorfor styreform ikke har vært like aktuelt å forhandle om som andre politiske saker, grunnet manglende innflytelse over valget av styreform.

RCI forklarer dette i større grad i Stavanger kommune, der usikkerheten rundt styreform har vært større og partiene har vært mer avhengig av å se til hverandre under beslutningsprosessen. I Trondheim kommune forklarer det hvorfor de mindre partiene ikke har deltatt i forhandlinger med andre partier samtidig som det forklarer hvorfor de større partiene som ønsker å danne byråd, har hatt interesse av det.

6.5 Oppsummering av de teoretiske perspektivenes forklaringskraft

Symbolisk-fortolkende teori forklarer godt hvorfor Stavanger og Trondheim kommune har valgt forskjellige styreformer i 2023. I Stavanger kommune kan en *omvendt negativ signaleffekt* eller *positiv signaleffekt* forklare hvorfor formannskapsmodellen ble valgt, mens i Trondheim kommune forklarer en *negativ signaleffekt* tilsvarende hvorfor parlamentarismen ble valgt. *Sosial autorisering* har vært fraværende i Stavanger kommune og bidrar til at formannskapsmodellen har blitt valgt her, mens *sosial autorisering* har vært fremtredende i Trondheim kommune som har medført at parlamentarismen har blitt valgt. Moteperspektivet forklarer hvorfor fraværet av parlamentarisme som *trend* eller *mote* i Stavanger kommune har bidratt til at formannskapsmodellen har blitt valgt. I Trondheim kommune har det motsatte skjedd, hvor parlamentarismen har blitt en *trend*. Samlet sett har symbolperspektivet god forklaringskraft i både Stavanger og Trondheim kommune, mens moteperspektivet høy forklaringskraft i Trondheim kommune og mindre forklaringskraft i Stavanger kommune.

Rommetvedts typer logikker for beslutningstaking kan i veldig høy grad forklare forskjellen i styreform mellom Stavanger og Trondheim kommune. Fraværet av muligheten for *strategiske- og deliberative forhandlinger* i Stavanger Arbeiderparti, fraværet av forhandlinger mellom partiene i Stavanger kommune, det at Stavanger Arbeiderparti har så mange mandater relativt til antallet mandater i bystyret og at Stavanger Høyre ved *deliberative forhandlinger* har fristilt partimedlemmene sine, har totalt sett ført til at formannskapsmodellen har blitt valgt som styreform i Stavanger i 2023. I Trondheim kommune har Trondheim Høyres *strategiske forhandlinger* med Trondheim Arbeiderparti, de *deliberative forhandlingene* som har snudd to partier til å være for parlamentarisme og fraværet av *voteringer* medført at parlamentarismen ble innført i 2023. Totalt sett kan Rommetvedts beslutningsteori med god forklaringskraft forklare valget av styreform i Trondheim kommune, mens den har mindre forklaringskraft i Stavanger kommune.

Webers *legitime autoriteter* har spilt en vesentlig rolle i Stavanger kommune, hvor beslutningen om å ha en bindende avstemming ved et medlemsmøtet i Stavanger Arbeiderparti og mobiliseringen av de eldre partimedlemmene i partiet kan forklares med *tradisjonelle og karismatiske autoriteter*. I Trondheim kommune har det ikke vært behov for legitime autoriteter grunnet bred konsensus om styreform, derav forklarer *legitime autoriteter* hvorfor Stavanger og Trondheim kommune har valgt forskjellige styreformer. Legitime autoriteter forklarer godt valget av styreform i Stavanger kommune og i litt mindre grad valget av parlamentarisme i Trondheim kommune.

I Stavanger kommune har *vetospillere* vært helt sentrale for valget av styreform, der Stavanger Arbeiderparti i praksis nedla veto i bystyret om å beholde formannskapsmodellen. I Trondheim kommune forklarer *vetospillere* hvordan Trondheim Høyre har snudd om meningene til to partier til å være for parlamentarismen under forhandlingsprosessen som har medvirket til at parlamentarismen ble innført der. Totalt sett har RCI og vetospillere høy forklaringskraft i Stavanger kommune og mindre forklaringskraft i Trondheim kommune.

7 Avslutning og konklusjon

7.1 Oppsummering

Denne oppgaven har tatt for seg forskjellen i valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune. Variasjoner i kommunenes valg er viktig å undersøke, fordi den forklarer hvorfor forskjellige kommuner velger forskjellige måter å utforme og organisere sitt lokaldemokrati på, til tross for mange lignende forutsetninger. Når disse to kommunene i så lang tid har snakket om, drøftet og diskutert styreform, blir det viktig å forstå hvorfor utfallet ble forskjellig. Kommunene egner seg godt for sammenligning da de begge nylig har tatt stilling til styreform i sine bystyrene.

Opgavens problemstilling var: *Hva kan forklare forskjellen i valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune i 2023?*

Beskrivelse og sammenligning av kommunene er gjennomført ved hjelp av fire underliggende kjennetegn ved deres beslutningsprosesser, *organisering og strukturering, interesse og kunnskap, argumenter for å beholde/endre styreform og forhandlinger*. Ved hjelp av fire tilnærminger *symbolsk-fortolkende teori, Rommetvedts beslutningsteori, Webers legitime autoriteter og Rational Choice Institutionalism (RCI)*, søker analysen forklaringer på kommunenes ulike valg av styreform.

Resultatene viser at det har vært noe forskjeller i organiseringen av beslutningsprosessen fra administrasjonens side, men at disse forskjellene ikke har hatt noen nevneverdig effekt på utfallet av styreform. Organiseringen av beslutningsprosessen fra de folkevalgte side innad i partiene har derimot vært vesentlig forskjellig og her finner man trolig den største forklaringen for hvorfor Stavanger kommune har valgt formannskapsmodellen. *Vetospillerne* i Stavanger Arbeiderparti og deres beslutning om å holde et medlemsmøte med en avstemming om styreform med bindende utfall for bystyregruppen, medførte at de avgjorde valget av styreform i Stavanger kommune i praksis. I Trondheim kommune har ikke partienes organisering av sin beslutningsprosess påvirket utfallet av styreform i noen stor grad, Trondheim Arbeiderparti bandt ikke sin bystyregruppe ettersom det ikke var behov for det, da det var bred enighet om styreform i partiet. Interessen for styreform har vært ganske lik i begge kommuner, hvor den generelt har vært opplevd som lav blant alle informanter.

Kunnskapen har også vært lav, men informantene erfarer at sentrale politikere i bystyret har oftest har sittet på mest kunnskap. Det har vært så og si de samme argumentene brukt for formannskapsmodellen og parlamentarismen i begge kommuner, men de har blitt vektet veldig forskjellig som følge av synet på styreform. Noe av grunnen til dette har vært den fraværende *sosiale autoriseringen* av styreform i Stavanger kommune. I kommunen har det vært begrenset erfaring med styreform og det har ikke blitt tatt opp i bystyret og utredet i stor grad tidligere. Fraværet av styreform som en *trend* eller en *mote* over lengre tid som følge av mangelen på *sosial autorisering* i mediene, kan forklares av myteperspektivet. Dette har medført at oppfatningen av formannskapsmodellen av informantene er at den er trygg og velkjent, mens parlamentarismen fremstår som ny og usikker. Dette blir forklart av symbolperspektivet som en slags *omvendt negativ signaleffekt*. Dermed har politikerne i stor grad argumentert for å beholde formannskapsmodellen. Informantene i Stavanger gir inntrykket av at dette kommer som følge av at flere partier har vært usikre rundt sitt standpunkt til styreform som kommer til uttrykk når de ønsket å utsette avstemmingen i bystyret til 18. desember 2023. I Trondheim kommune har styreform blitt utredet flere ganger i en periode på rundt 20 år og partiene er i stor grad sikre på sin formening om styreform. Dette kan myteperspektivet forklare, da parlamentarisme har endt opp med å bli en trend i Trondheim kommune som har økt og fornyet sin interesse over disse 20 årene. Her argumenteres det for at formannskapsmodellen er gammel og utdatert av de store partiene, mens parlamentarismen trekkes frem som en moderne og fremtidsrettet styreform, hvilket er en *negativ signaleffekt* og kan forklares ut ifra symbolperspektivet. Informantene fra Trondheim kommune påpeker at de nærmest forventet seg at parlamentarisme ble innført på et tidspunkt og at det bare er tilfeldigheter som har forhindret at dette ikke har skjedd tidligere. Disse argumentene for parlamentarisme og synet på denne styreform er en av de to vesentligste forklaringene på hvorfor Trondheim kommune har innført parlamentarisme. Derav er forståelsen av formannskapsmodellen og parlamentarismen i kommunene helt forskjellig. Dette gjør at de argumenterer for styreformene forskjellig også, noe som er en vesentlig årsak til at kommunene valgte forskjellig i 2023. Oppgavens resultater viser at forhandlinger ikke har stått like sentralt i beslutningsprosessen som først antatt. I Stavanger kommune har forhandlinger ikke funnet sted mellom partiene, men utspilt seg innad i partiene og da i all hovedsak i Stavanger Arbeiderparti. Forhandlingene i Stavanger Arbeiderparti mellom partimedlemmene har trolig ført til løsningen om en bindende *votering* som følge av partimedlemmers innflytelse gjennom *legitim autoritet* og *vetospillernes makt*.

Dette har bidratt til at formannskapsmodellen ble beholdt i Stavanger kommune. I Trondheim kommune har Trondheim Høyre gjennom det som kan fortolkes som *deliberative forhandlinger*, fått *vetospillene* i to partier de har vært i forhandlinger med til å endre sin mening. Dette har trolig blitt gjort i bytte mot å etterkomme noen av deres ønsker om gjennomslag på andre politiske saker. Dermed har Trondheim Høyre kunne sikre seg flertall for innføring av parlamentarisme og dette er den andre av de to vesentligste forklaringene på hvorfor parlamentarisme har blitt valgt i Trondheim kommune. Et vesentlig funn ved oppgaven har vært mediernes rolle ved deknningen av styreform og partienes tydeliggjøring av sitt standpunkt til styreform i kommunevalgprogrammene. I Stavanger kommune har, ifølge informantene, avisenes og mediernes dekning av styreform vært av den karakter at parlamentarisme-debatten har forsvunnet litt og ikke blitt satt på agendaen slik som forventet, dette er den manglende graden av *sosial autorisering* nevnt tidligere. Dette kombinert med at ingen partier ved unntak av et, Stavanger Venstre, har tatt aktivt stilling til styreform i sine valgprogram, medførte at velgerne i kommunen ikke visste hvilken styreform partiene har vært for ved kommunevalget i 2023. Dermed har de ikke kunne påvirke utfallet av valget av styreform heller. Mediene har gitt parlamentarisme ekstra mye oppmerksomhet i Trondheim kommune som altså er en høy grad av *sosial autorisering*. Det at det utgår klart for velgerne hvilken styreform partiene i kommunen har stått for i de fleste valgprogram, har gjort at de har kunne påvirke valget av styreform gjennom sine stemmer ved kommunevalget i 2023. Dette kan sette spørsmåltegn ved etterlevelsen av kommuneloven og opprettholdelsen av lokaldemokratiet generelt.

Samlet sett har *vetospillere* med *tradisjonell og karismatisk autoritet* i Stavanger Arbeiderparti, Trondheim Høyres *deliberative forhandlinger* med *vetospillere* i de andre partiene og de forskjellige tidligere erfaringene, historien og forståelsen av styreform som *symbol* og *mote* vært faktorene som i størst grad har bidratt til at forskjellige styreformer har blitt valgt i Stavanger og Trondheim kommune i 2023.

7.2 Oppgavens funn og videre forskning

Funnene viser til hvordan kommunenes særegne historie og politiske kultur har vært avgjørende for hvorvidt en kommune innfører kommunal parlamentarisme eller beholder formannskapsmodellen. Følgene av enkeltaktører i partiene, med uproporsjonalt mye makt i beslutningsprosessene og bystyret, har kunne avgjøre om en styreform vrakes eller beholdes.

Funnene i oppgaven belyser også de store problemene rundt partienes tydeliggjøring av sitt standpunkt til styreform ovenfor velgerne i forkant av et kommunevalg og avisenes rolle i etterlevelsen av kommuneloven. Dette skiller seg fra tidligere forskning på området som i liten grad tar for seg etterlevelsen av kommuneloven eller mediernes rolle.

Funnene i denne oppgaven kan brukes av fremtidige kommuner som vurderer å utrede eller som er i en utredningsprosess av styreform, for verdifull informasjon om hvordan forskjellige forhold og faktorer innad i kommunene er med på å påvirke utfallet av valget av styreform. Denne oppgaven kan også bidra med å informere om problematikken med tydeliggjøringen av partienes stilling til styreform og hvordan kommunelovens intensjoner best imøtekommes av fremtidige kommuner og partier.

Videre forskning vil kunne undersøke hvorvidt partier i andre kommuner som har utredet styreform i forkanten av et kommunevalg, tydeliggjør sin posisjon overfor velgerne. Man vil også kunne forske på om forskjeller i partikultur, historie og erfaringer med utredninger av styreform er med på å påvirke valget av styreform og om enkeltaktørers rolle innad i partiene i bystyret er med på å påvirke beslutningsprosessen og utfallet av den.

Litteraturliste

- Aamodt, T. & Brandseth, M. (2010, 27. april). Ap vil ha parlamentarisme. *NRK*.
<https://www.nrk.no/trondelag/parlamentarisme-i-trondheim-1.7099985>
- Ade, V. (2019). Political negotiations: characteristics and related performance disincentives. *International Journal of Conflict Management*, 30(3), 349-368.
<https://doi.org/10.1108/IJCMA-06-2018-0080>
- Askildsen, A. (2023, 6. desember). Stavanger Ap sier nei til parlamentarisme. *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/mQmaGg/stavanger-ap-sier-nei-til-parlamentarisme>
- Birkedal, T. (2023, 10. juni). Gratis buss er en seier for politikken!. *Stavanger Aftenblad*.
<https://www.aftenbladet.no/meninger/kommentar/i/VPLexV/gratis-buss-er-en-seier-for-politikken>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2019). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Cobb, M. D., & Kuklinski, J. H. (1997). Changing Minds: Political Arguments and Political Persuasion. *American Journal of Political Science*, 41(1), 88–121.
<https://doi.org/10.2307/2111710>
- Fiva, J.H., Hagen, T.P. & Sørensen, R.J. (2017). *Kommunal organisering* (7. utg.). Universitetsforlaget.
- Fjeld, A. (u.å.). *fremmedgjøring*. Store norske leksikon. Hentet den 25. mai 2024 fra <https://snl.no/fremmedgj%C3%B8ring>
- Frafjord, S. & Grimen, B. (2010, 4. mai). Stavanger vurderer parlamentarisme. *NRK*.
<https://www.nrk.no/rogaland/stavanger-vurderer-parlamentarisme-1.7108586>
- Gabrielsen, K. (2023, 12. oktober). Aarlotts demokrati. *Trønderdebatt*.
<https://www.tronderdebatt.no/aarlotts-demokrati/o/5-122-81452>
- Gerring, John (2017) *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press. 2.utgave.

- Grindheim, J.E. (2018, 26. juni). Korrupsjon og politisk ansvar i en formannskapsmodell. *Stat & Styring*, 28(2), 16-19. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2018-02-06>
- Grindheim, J.E., Heidar, K. & Strøm, K. (2019). *Norsk politikk*. Universitetsforlaget.
- Groven, S. (2014). «*Politiske styringsmodeller*»: *Den kommunale parlamentarismen og formannskapsmodellen* [Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. NTNU Open. <http://hdl.handle.net/11250/268960>
- Grødem, A. S., & Hippe, J. M. (2019). The expertise of politicians and their role in epistemic communities. *Policy & Politics*, 47(4), 561-577. <https://doi.org/10.1332/030557319X15662966019989>
- Hermann, M.G. & Kegley, C.W. (1995). Rethinking Democracy and International Peace: Perspectives from Political Psychology. *International Studies Quarterly*, 39(4), 511-533. <https://doi.org/10.2307/2600804>
- Holm, A., Myrvold, T. & Ruud, M. E. (2018). *Beretning om Oslo kommune for årene 1987-2011*. Oslo: Kommuneforlaget A/S. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13276794-1523363862/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Slik%20styres%20Oslo/Beretning%20om%20Oslo%20kommune%20for%20årene%201987-2011.pdf>
- Ihme, H. & Reite, K. (2022, 27. april). Reduserer antallet i bystyret og skal utrede byråd. *Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/z72Ezv/reduserer-antallet-i-bystyret-og-skal-utrede-byraad>
- Jackman, S. & Sniderman, P.M. (2008). Institutional Organization of Choice Spaces: A Political Conception of Political Psychology. I K.R. Monroe (Red.). *Political Psychology* (s.209-225). Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Jones, H. & Grindheim, J. E. (2022). *Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av politiske styreformer for Stavanger kommune*. (Rapport 10:2022) Ideas2Evidence. <https://ideas2evidence.com/nb/publications/formannskapsmodell-eller-parlamentarisme-en-utredning-av-politiske-styringsformer>

- Jones, H., Misje, I. & Kristoffersen, E.M. (2022). *Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av politiske styreformer for Kristiansand kommune* (Rapport 14:2022)
<https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Utredning%20av%20parlamentarisk%20styringsform.pdf>
- Kingdon, J. W. (1993). Politicians, self-interest, and ideas. I G.E. Marcus & R.L. Hanson (Red.), *Reconsidering the democratic public* (s. 73-89). The Pennsylvania State University Press
- Knill, C. & Tosun, J. (2020). *Public Policy A New Introduction*. (2. utg.). Macmillan Education.
- Knudsen, O.F. (u.å.). *autoritet*. Store norske leksikon. Hentet den 15. mai 2024 fra <https://snl.no/autoritet>
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-1992-09-25-107). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. (LOV-2023-06-02-21). Lovdata. https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_2-6
- Kommunikasjonsavdelingen, Stavanger kommune. (2022, 14. november). *Kommunestyret stemte for å anbefale parlamentarisme*.
<https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/kommunestyret-anbefaler-parlamentarisme/>
- Kristiansand kommune. (2022, 23. november). *Bystyret 23.11.2022 – 262/22 Utredning om parlamentarisk styringsform* [Video]. Kristiansand KommuneTV.
<https://kristiansand.kommunetv.no/archive/454?caseId=12997>
- Kvålshaugen, R., Wennes, G. & Nesse, J.G. (2019). *Organisere og lede – Dilemmaer i praksis* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Liberalistene Rogaland. (u.å.). *Kommuneprogram*. Hentet den 28. mai 2024 fra <https://www.liberalistene.org/politikk/partiprogram/kommunevalgprogram>
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press.
- Lund, B.H. (2000). *Beretning om Oslo kommune for årene 1948-1986*. ProArk.

- Magalhães, T. P. (2022). Charisma and Democracy: Max Weber on the Riddle of Political Change in Modern Societies. *Topoi*, 41(1), 69–78. <https://doi.org/10.1007/s11245-021-09761-2>
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943-969.
<http://www.jstor.org/stable/2601363>
- MDG Stavanger. (2023). *Valgprogram 2023 – 2027*. <https://stavanger.mdg.no/valgprogram-2023-2027/>
- MDG Trondheim. (2023). *MDG Trondheim Valgprogram 2023-2027*.
<https://trondheim.mdg.no/>
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
<https://www.jstor.org/stable/2778293?origin=JSTOR-pdf&seq=2>
- Nordlys. (2024, 02. mars). De forsøker å snikinnføre parlamentarisme. *Nordnorsk debatt*.
<https://www.nordnorskdebatt.no/de-forsoker-a-snikinnfore-parlamentarisme/o/5-124-296852>
- Nordvold, I.Ø. & Lognseth, A.T. (2018). *Formannskapsmodell og parlamentarisk modell – medfører styringsmodellen ulike forventninger til idealbyråkraten og den ideelle samhandling mellom politikk og administrasjon?* [Masteroppgave, Høgskolen i Innlandet]. Brage INN. <http://hdl.handle.net/11250/2560218>
- NRK. (u.å.). *Valgresultat for Stavanger – Valg 2023 – NRK*. Hentet 17. mai 2024 fra <https://www.nrk.no/valg/2023/resultat/fylke/11/1103>
- NRK. (1986, 5. februar). *Dagsrevyen – 5. februar 1986*. [Video]. NRK TV.
<https://tv.nrk.no/serie/dagsrevyen/198602/FNYH20003686/avspiller>
- NRK. (2014, 28. januar). *Stavanger skal utrede parlamentarisme*. Hentet 27. mai 2024 fra https://www.nrk.no/rogaland/stavanger-skal-utrede-parlamentarisme_-1.11500696
- Rommetvedt, H. (2006). the multiple logics of decision-making. *European Political Science*, 5(2), 193-208. <https://doi.org/10.1057/palgrave.eps.2210077>
- Rødt Stavanger. (2023). *Valgprogram 2023 – 2027 for Rødt Stavanger*.
<https://roedt.no/stavanger/program>

- Rødt Trondheim. (2023, 12. mai). *Valgprogram 2023-2027 – Rødt Trondheim*.
<https://roedt.no/trondheim/valgprogram2023>
- Røed, M.S. (2019). *To ulike styringsmodeller – forskjellig ansvarsutkreving mellom politikk og administrasjon? En sammenligning av parlamentarismen i Oslo med formannskapsmodellen i Trondheim* [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO Vitenarkiv. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-72841>
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget.
- Saxi, H.P., Bukve, O., Gjertsen, A., Gustavsen, A. & Langeland, A. (2014). *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv* (UiN Rapport 4). Universitetet i Nordland.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/parlamentarismeuin.pdf>
- Saxi, H.P. (2015). *Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?*. Regjeringens hjemmesider.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/formannskap-eller-kommunerad/id2424163/>
- Saxi, H.P. (2018, 26. februar). Systemoppslutning i byene med parlamentarisme. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(1), 4-20. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-01-01>
- Simon, H.A. (1944). Decision-Making and Administrative Organization. *Public Administration Review*, 4(1), 16-30. <https://doi.org/10.2307/972435>
- Skogan, N.B. (2023, 20. juli). Etter høstens valg kan det bli byregjering i Tromsø. *Nordnorsk debatt*. <https://www.nordnorskdebatt.no/etter-hostens-valg-kan-det-bli-byregjering-i-tromso/o/5-124-256354>
- Sociology: Understanding and Changing the Social World*. (2016). University of Minnesota Libraries Publishing.
- Statistisk sentralbyrå. (u.å). *Statistikkbanken*. Hentet den 29. mai 2023 fra <https://www.ssb.no/statbank/>
- Stavanger Aftenblad. (u.å.). *Oljepolitikk*. Hentet den 28. mai 2024 fra <https://www.aftenbladet.no/tag/Oljepolitikk>

- Stavanger Aftenblad. (2018, 27. februar). *Flertallsarrogansen i Stavanger nådde nye høyder mandag ettermiddag*.
<https://www.aftenbladet.no/meninger/leder/i/0E3wWg/flertallsarrogansen-i-stavanger-naadde-nye-hoeyder-mandag-ettermiddag>
- Stavanger Arbeiderparti. (2023). *Endelig vedtatt Program-Arbeiderpartiet Stavanger 2023-2027*. <https://stavanger.arbeiderpartiet.no/nyheter/endelig-vedtatt-program-arbeiderpartiet-stavanger-2023-2027/>
- Stavanger FrP. (2023). *Valgprogram 2023-2027*.
<https://www.frp.no/nyheter/lokalt/valgprogram-2023-2027>
- Stavanger Høyre. (2023). *Sammen for Stavanger – Program Stavanger Høyre Perioden 2023-2027*. <https://hoyre.no/stavanger/politikk/>
- Stavanger kommune. (2024, 19. april). *Organisasjonskart*. Forfatter ukjent.
<https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/organisasjon-og-administrasjon/organisasjon/#organisasjonskart>
- Stavanger kommune i). (2022, 14. november). *Kommunestyret stemte for å anbefale parlamentarisme*. Kommunikasjonsavdelingen. Stavanger kommunes hjemmesider.
<https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/kommunestyret-anbefaler-parlamentarisme/>
- Stavanger kommune ii). (2023, 18. desember). *Stavanger bystyre 18.12.2023 – 52/23 Votering over innføring av parlamentarisme i Stavanger kommune* [Video]. Stavanger KommuneTV. <https://stavanger.kommunetv.no/archive/1045>
- Stavanger kommune iii). (u.å.). *Bystyret*. Forfatter ukjent. Stavanger kommunes hjemmesider.
<https://www.stavanger.kommune.no/politikk/stavanger-kommunestyre-2019-20232/>
- Stavanger KrF, (2023). *Kommuneprogram 2023-2027*. <https://krf.no/lokallag/stavanger-krf/kommuneprogram-2023-2027/>
- Stavanger Senterparti. (2023). *Kommuneprogram 2023-2027*.
<https://www.senterpartiet.no/lokallag-og-fylkeslag/rogaland/stavanger>
- Stavanger SV. (2023). *Stavanger SVs arbeidsprogram 2023-2027*.
<https://stavanger.sv.no/2023/04/23/stavanger-svs-arbeidsprogram-2023-2027/>
- Stavanger Venstre. (2023). *Kommunevalgprogram 2023-2027*.
https://www.venstre.no/assets/Stavanger_Valgprogram-2023-2027.pdf

- Stokstad, S. (2019, 28. juni). Dette er nytt i ny kommunelov. *Juridika*.
<https://juridika.no/innsikt/dette-blir-nytt-i-ny-kommunelov>
- Støbbakk, T. (2023, 15. juni). Vil styre Trondheim på helt ny måte: - Politisk sett ett av de daueste samfunnene i Norge. *Adresseavisen*.
<https://www.adressa.no/nyheter/trondheim/i/dwjgMJ/vil-styre-trondheim-paa-helt-ny-maate-politisk-sett-ett-av-de-daueste-samfunnene-i-norge>
- Sæbø, B.G. (2002, 07. juni). Bystyret kan bli satt på slankekur. *Rogalands Avis - Dagsavisen*.
<https://www.dagsavisen.no/rogalandsavis/nyheter/stavanger/2002/06/07/bystyret-kan-bli-satt-pa-slankekur/>
- Tiller, H. (2015, 22. oktober). Bystyret sa nei til parlamentarisme. *Adresseavisen*.
<https://www.adressa.no/nyheter/trondheim/i/GQRkPx/ingen-parlamentarisme-i-trondheim>
- Tjora, A. (2023). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal.
- Trondheim Arbeiderparti. (2023). *Trondheim Arbeiderparti valgprogram 2023-2027*.
<https://trondheim.arbeiderpartiet.no/politikken/valgprogram-2023/>
- Trondheim FrP. (2023, 16. juni). *Valgprogram Fremskrittspartiet i Trondheim 2023 – 2027*.
<https://www.frp.no/nyheter/lokalt/valgprogram-for-trondheim-frp>
- Trondheim Høyre. (2023). *Trondheim Høyres bystyreprogram 2023 – 2027*.
<https://hoyre.no/trondheim/politikk/bystyreprogram-2023-2027/>
- Trondheim INP. (u.å.). *Industri- og Næringspartiet (INP) Trønderlag*. Hentet den 15. februar 2024 fra
<https://inpartiet.no/Fylkeslag/tr%C3%B8ndelag/Tr%C3%B8ndelag/27/Tr%C3%B8ndelag%20INP#Lokallag>
- Trondheim kommune. (2024, 11. april). *Organisasjonskart*. Forfatter ukjent. Trondheim kommunes hjemmesider. <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/organisasjonen/>
- Trondheim kommune i). (1998, 8. september). *Parlamentarisme i Trondheim?*. Ordføreren i Trondheim. Trondheim kommunes hjemmesider.
<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/08-organisasjon/bystyresekreteriatet/parlamentarisme-i-trondheim.pdf>

- Trondheim kommune ii). (u.å.). *Parlamentarisme i Trondheim – Bakgrunn*. Forfatter ukjent. Trondheim kommunes hjemmesider. Hentet den 04. desember 2023 fra <https://www.trondheim.kommune.no/parlamentarisme>
- Trondheim Senterparti. (2023). *Trondheim Senterparti Kommunevalgprogram 2023-2027*. <https://www.senterpartiet.no/lokallag-og-fylkeslag/trondelag/trondheim-senterparti>
- Trondheim SV. (2023). *Valgprogram 2023-2027*. <https://trondheim.sv.no/vi-mener/politikk/>
- Trondheim Venstre. (2007, 5. september). *Parlamentarisme i Trondheim en trussel mot folkestyret*. <https://www.venstre.no/artikkel/2007/09/05/parlamentarisme-i-trondheim-en-trussel-mot-folkestyret/>
- Trondheim Venstre. (2023). *Politisk program 2023-2027*. https://www.venstre.no/artikkel/2023/01/29/valgprogram_trondheim_2023/
- van Thiel, S. (2022). *Research Methods in Public Administration and Public Management* (2. utg.). Routledge
- Voets, J., Keast, R. & Koliba, C. (Red.). (2020). *Networks and collaboration in the public sector – essential research approaches, methodologies and analytic tools*. Routledge.
- Waage, T. E. (2023, 15. november). Utsetter sak om styringen av Stavanger. *Rogalands Avis - Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/rogalandsavis/nyheter/politikk/2023/11/15/utsetter-sak-om-styringen-av-stavanger/>
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). Berkeley: University of California Press. (Originalt verk publisert i 1921).
- Weible, C.M. & Workman, S. (Red.). (2022). *Methods of the policy process*. Routledge.
- Winsvold, M. & Bentzen, T. Ø. (2020). Konfliktparadokset. Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 2, s. 34–61). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch2> Lisens: CC BY-ND 4.0
- Ølberg, B. (2011, 19. desember). Parlamentarisme i kommunene – er staten forberedt?. *Stat & Styring*, 21(4), 8-12. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2011-04-05>
- Ølberg, B. (2018, 20. september). Den parlamentariske styreformen i kommunene. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(2-3), 134-142. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-05>

Østbø, H. M. (2023, 18. desember). Det blir ikke byråd i Stavanger. *Stavanger Aftenblad*.
<https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/rlqmW0/det-blir-ikke-byraad-i-stavanger>

Vedlegg 1: Informasjonsskriv for alle informanter

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Analyse av lokalpolitisk beslutningsprosess: Valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvorfor Stavanger og Trondheim kommune har valgt å beholde eller endre sin styreform. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med dette prosjektet er å kartlegge beslutningsprosessene i Stavanger og Trondheim kommune. Denne masteroppgaven søker å belyse hvordan folkevalgte, tillitsvalgte og administrasjonen har kommet frem til å enten beholde eller endre kommunens styreform.

Hvorfor er det slik at Stavanger kommune har besluttet å beholde formannskapsmodellen, når Trondheim kommune har valgt å innføre kommunal parlamentarisme?
Hvilke tanker og refleksjoner har beslutningstagerne hatt under beslutningsprosessen og hvorfor ledet dette til så forskjellige resultater i de to kommunene?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet - NTNU er ansvarlig for prosjektet. Denne masteroppgaven skrives i samarbeid med prosjektet Universitetskommunen TRD3.0, hvilket er et kommunalt samarbeidsprosjekt mellom Trondheim kommune og NTNU.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalgsriteriet for dette prosjektet er deltagelse i de sentrale beslutningsprosessene som ledet enten til å beholde formannskapsmodellen eller innføre parlamentarisme. Grunnen til at du blir spurt om å delta i dette forskningsprosjektet er fordi dine refleksjoner og tanker rundt denne avgjørelsen er helt avgjørende for å forstå hvorfor de to kommunene har valgt så forskjellig.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i dette prosjektet, innebærer det at du deltar i et personlig intervju. Intervjuet inneholder spørsmål om blant annet dine tanker, refleksjoner og kunnskaper om hva en eventuell overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme vil innebære og hvorvidt du stiller deg bak en slik overgang.

Jeg vil ytterligere ta lydopptak og notater fra intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er bare studenten bak masteroppgaven samt veileder og biveileder ved NTNU som vil ha tilgang til dine opplysninger.

Ved deltagelse i personlig intervju vil du som deltaker anonymiseres og vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen.

Du vil ikke anonymiseres i henhold til din stilling, partitilhørighet, verv eller lignende. Det kan f.eks. se slikt ut i oppgaven, "Politiker Rødt", "Ordfører", "Tidligere kommunaldirektør"/"Kommunaldirektør", "Administrasjonsansatt", "Folkevalgt" samt "Tillitsvalgt".

Dette er grunnet at oppgaven søker å forstå din rolle i beslutningsprosessen.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes når oppgaven blir godkjent, ca. 31.05.2024.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet – NTNU ved:

- Benjamin Sandø Frank, benjamfr@ntnu.no
- Pål Erling Martinussen, pal.e.martinussen@ntnu.no
- Ann-Karin Tennås Holmen, annkarin@tennaas-holmen.com
- Vårt personvernombud: Thomas Ørnulf Helgesen, thomas.@ntnu.no

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: personverntjenester@sikt.no eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Pål Erling Martinussen
(veileder)

Benjamin Sandø Frank
(Masterstudent)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Analyse av lokalpolitisk beslutningsprosess: Valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Intervjuguide for alle informanter

Intervjuguide – Analyse av lokalpolitisk beslutningsprosess: Valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune

Problemstilling:

Hva kan forklare forskjellen i valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune i 2023?

Forsknings spørsmål:

- Hvordan er beslutningsprosessen blitt organisert og strukturert fra utredning til endelig vedtak?
- Hva slags forkunnskap har de folkevalgte for formannskapsmodellen og kommunal parlamentarisme forut for beslutningsprosessen?
- Hvilke argumenter (politiske og administrative) har vært sentrale for beslutningsprosessen om å beholde/endre styreformen for de folkevalgte?
- Hvilken rolle har forhandlinger spilt for beslutningsprosessen og valg av styreform?

Åpningsspørsmål

- Navn, posisjon, rolle og rolle under beslutningsprosessen om parlamentarisme/formannskapsmodell.
- Kan du redegjøre for partiets holdning til styreform i Stavanger/Trondheim kommune?
- Kan du fortelle litt om hvordan dere i har opplevd beslutningsprosessen frem til vedtaket
 - 18. desember (Stavanger kommune)?
 - 26. oktober (Trondheim kommune)?

Struktur og organisering av beslutningsprosessen

- Kan du fortelle litt om struktur og organisering av arbeidet med å utrede /vurdere styringsform?
- Hvordan arbeidet administrasjonen?

- Hvordan arbeidet politikerne?
- Hvordan ble prosessen mellom utredning og vedtak gjennomført?
- Ble det gjennomført spesielle workshops, informasjonsmøter med administrasjon/politikere i løpet av perioden.

Kunnskap og interesse for styreform

- Hvordan ble vurdering av styringsform diskutert i partiet/politisk diskurs før og under beslutningsprosessen?
- Hvordan opplever du administrasjonens / politikernes interesse for styreform?
- Hvordan opplever du administrasjonens / politikernes kunnskap om de ulike styringsformene og dens konsekvenser for kommunen?
- Ble det arrangert spesielle opplæringstiltak for å fremme kunnskap om styringsform

Argumenter for og imot styreform

- Hvilke argumenter opplever du har vært sentrale for den parlamentariske modellen? Posisjonering / hvem?
- Hvilke argumenter opplever du har vært sentrale imot den parlamentariske modellen? Posisjonering /hvem?
- Hvilke argumenter opplever du har vært sentrale for formannskapsmodellen modellen? Posisjonering / hvem?
- Hvilke argumenter opplever du har vært sentrale for formannskapsmodellen? Posisjonering /hvem?
- Hva tenker du var de mest tungtveiende argumenter for å beholde/vrake den nåværende styreform i kommunen?

Tema	Hvilke argumenter var viktig for deg?
Økonomi	I hvor stor grad er det økonomiske aspektet sentralt for deg? <ul style="list-style-type: none"> • Kostnader
Ansvar	I hvor stor grad er det ansvarliggjøring av politikere som er avgjørende for deg?
Innflytelse	I hvilken grad er det partiets innflytelse som er den sentrale faktoren for deg?
Åpenhet og innsyn	I hvor stor grad er det innsyn i dokumenter og åpenhet som er viktig for deg?
Organisasjon	Hvor viktig er det for deg at kommunen er organisert etter enten formannskapsmodellens prinsipper eller parlamentariske prinsipper? <ul style="list-style-type: none"> • Formannskap og kommune direktør vs. Byråd og byrådsleder
Fag og politikk	Opplevde du store variasjoner mellom administrasjonens vurderinger/anbefalinger og vurdering av den politiske ledelse?

Forhandlinger

- Kunne du redegjort for hvordan beslutningsprosessen rundt styreform har påvirket forhandlingene deres?
 - Hva har du observert og erfart?
- Har beslutningsprosessen påvirket forhandlingene mellom administrasjonen og den politiske ledelsen?
- Hvordan har forhandlingene om styreform utspilt seg innad i partiet?
 - Kan du beskrive hvordan klimaet har vært ved forhandlinger om styreform?
 - Konfliktfylt, anspent eller rolig og avslappet?
 - Kompromisser eller deliberasjon (argumentasjon som gjorde at noen skiftet mening underveis)?
 - Har andre partier søkt om å forhandle om styreform med dere?
- Hvordan har de ulike argumentene som vi snakket om i sted påvirket forhandlinger?

Avsluttende spørsmål

- Hvilke tanker har du rundt hva som kan forklare forskjellen i valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune i 2023?

Tusen takk for tiden din.

Vedlegg 3: SIKT godkjennelse

Vurdering av behandling av personopplysninger

Skriv ut

14.02.2024

Referansenummer
486138

Vurderingstype
Standard

Dato
14.02.2024

Tittel

Masteroppgave - Analyse av lokalpolitisk beslutningsprosess: Valg av styreform i Stavanger og Trondheim kommune

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap (SU) / Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Prosjektansvarlig

Pål Erling Martinussen

Student

Benjamin Sandø Frank

Prosjektperiode

01.02.2024 - 31.05.2024

Kategorier personopplysninger

Alminnelige
Særlige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)
Uttrykkelig samtykke (Personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 31.05.2024.

