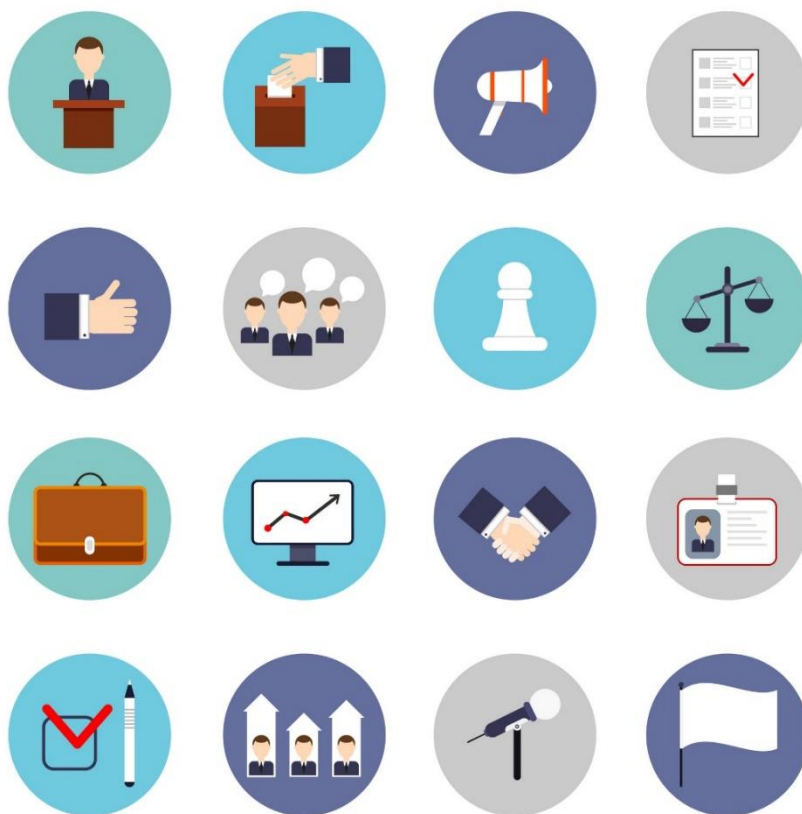


Rapport 10:2022

Formannskapsmodell eller parlamentarisme?

En utredning av politiske styringsformer for Stavanger kommune



Jan Erik Grindheim

Hanna Jones

Jan Erik Grindheim

Hanna Jones

FORMANNSKAPSMODELL ELLER PARLAMENTARISME?

EN UTREDNING AV POLITISKE STYRINGSFORMER FOR STAVANGER KOMMUNE

Ideas2evidence rapport 10/2022



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2022

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 918 17 197

post@ideas2evidence.com

Bergen, juni 2022

ISBN 978-82-8441-024-1

Forord

Denne rapporten skal inngå i et kunnskapsgrunnlag for en votering over å innføre parlamentarisme i Stavanger kommune. Utredningen er utført av ideas2evidence på oppdrag fra Stavanger kommune.

Utredningen har hatt som hovedformål å synliggjøre fordeler og ulemper ved formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsformen, og å belyse mulige konsekvenser av å innføre parlamentarisme i Stavanger kommune. Det har ikke vært en del av oppdraget å komme med en anbefaling om valg av styringsform.

Den viktigste datakilden for utredningen har vært intervjuer med folkevalgt og administrativ ledelse i fem norske kommuner: Stavanger, Trondheim, Kristiansand, Oslo og Bergen. Vi vil rette en stor takk til informantene som har vist oss tillitt ved å dele sine erfaringer med oss. Intervjuene har gitt et rikt og spennende datamateriale.

Vi vil også rette en stor takk til Stavanger kommune for et spennende oppdrag og svært godt samarbeid. Vi håper at utredningen kommer til nytte i den videre prosessen med valg av styringsform.

Takk også til professor Anne Lise Fimreite ved Universitetet i Bergen som har være faglig rådgiver for prosjektet, og til Malin Dahle som har vært intern kvalitetssikrer hos ideas2evidence.

Bergen,

Juni 2022

Innhold

1 Introduksjon.....	1
Bakgrunn for oppdraget.....	1
Gjennomføring, metode og data.....	2
Hovedfunn	3
2 Forskjeller mellom en parlamentarisk styringsform og formannskapsmodellen	6
Det kommunale selvstyret: Historisk bakgrunn	7
Formannskapsmodellens fokus på konsensus	8
Den parlamentariske modellens fokus på konkurranse	10
Forskjeller og likheter mellom de to modellene	12
Erfaringer med de to styringsformene.....	15
Kan valg av styringsmodell påvirke kvaliteten på de kommunale tjenestene?	18
Oppsummering og konklusjoner	19
3 Erfaringer med politiske styringsformer	20
Formannskapsmodellen i Stavanger, Trondheim og Kristiansand	21
Funn fra intervjuene i formannskapskommuner	24
Parlamentarismen i Oslo og Bergen, samt erfaringer fra Tromsøparlamentarismen	31
Funn fra intervjuene i parlamentariske kommuner	34
Oppsummering og konklusjoner	41
4 Administrative og økonomiske konsekvenser	43
Kostnader til politisk styring og administrasjon	44
Organisatoriske konsekvenser	46
Økonomiske konsekvenser	52
Oppsummering og konklusjoner	54
5 Konklusjon og samlet vurdering.....	55
Fordeler og ulemper med de to styringsformene.....	55
Konsekvenser av en overgang til parlamentarisme	56
Litteratur	57
Vedlegg.....	62

1 Introduksjon

I dette kapittelet gjør vi rede for bakgrunnen for oppdraget og hvilke metoder og datakilder vi har benyttet oss av. Vi gir også en presentasjon av rapportens struktur og en overordnet oppsummering av hovedfunnene i rapporten.

Bakgrunn for oppdraget

I 2020 vedtok Stavanger kommunestyre at kommunedirektøren skulle fremme en sak til kommunestyret som vurderer eventuelle fordeler og ulemper ved å innføre en parlamentarisk styringsform i Stavanger, og som belyser mulige konsekvenser av en slik endring. Vedtaket kom som et resultat av en interpellasjon der det ble foreslått å gjennomføre en votering over å innføre parlamentarisme i kommunen. Lignende forslag har blitt stemt over i kommunestyret flere ganger tidligere, sist i 2018. I både 2018 og 2020 ble forslaget begrunnet med at kommunen stadig møter nye utfordringer, som stiller krav til mer helhetlige løsninger og raske og tydelige beslutningsprosesser.

Våren 2022 fikk ideas2evidence i oppdrag av Stavanger kommune å gjennomføre en utredning av politiske styringsformer. Sluttrapporten fra prosjektet skal inngå som kunnskapsgrunnlag for voteringen over å innføre parlamentarisme, men skal ikke inneholde en anbefaling om valg av styringsform. Utredningen har hatt to hovedformål:

- ◆ Å synliggjøre fordeler og ulemper ved en parlamentarisk styringsmodell og en formannskapsmodell på kommunalt nivå
- ◆ Å belyse mulige konsekvenser av å innføre parlamentarisme i Stavanger kommune

Kommuneloven av 2018 åpner opp for to modeller for styring av norske kommuner: formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsformen. I dag blir alle norske kommuner styrt etter formannskapsmodellen, bortsett fra Oslo kommune som har hatt parlamentarisme siden 1986, og Bergen kommune som har hatt det siden 2000. I tillegg hadde Tromsø kommune parlamentarisme i perioden 2011-2015.

Selv om få norske kommuner har innført parlamentarisme, er det mange som har vurdert å skifte styringsform. Trondheim, Fredrikstad og Sandnes er blant kommunene som har utredet spørsmålet om å innføre parlamentarisme én eller flere ganger tidligere. Stavanger har også utredet dette spørsmålet før, senest i 2015. Våren 2022 ble det vedtatt at også Kristiansand kommune skal utrede en eventuell overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme.

Gjennomføring, metode og data

Stavanger kommune ønsket at utredningen skulle bestå av tre hoveddeler. Disse tre delene utgjør hvert sitt kapittel i rapporten:

- ♦ Kapittel 2: Forskjeller mellom en parlamentarisk styringsform og formannskapsmodellen
- ♦ Kapittel 3: Erfaringer med politiske styringsformer
- ♦ Kapittel 4: Administrative og økonomiske konsekvenser av en eventuell innføring av parlamentarisme i Stavanger kommune

Kapittel 2 er en **oppsummering av tilgjengelig kunnskap** om de to styringsprinsippene.

Oppsummeringen bygger på modellenes grunnprinsipper og aktuell forskning. Vi har basert oss på kunnskap fra vitenskapelige publikasjoner, men også litteratur som ikke er publisert i formelle publiseringskanaler, som offentlige utredninger, avhandlinger, konsulentrapporter og medieoppslag.

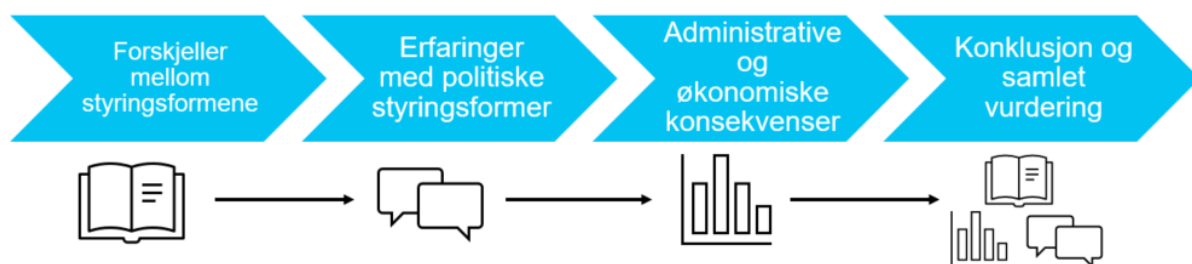
Kapittel 3 dreier seg om **norske kommuners erfaringer** med de to politiske styringsformene. For å innhente kunnskap om dette har vi gjennomført intervjuer med folkevalgt og administrativ ledelse i formannskapskommunene Stavanger, Trondheim og Kristiansand og i de parlamentarisk styrte kommunene Oslo og Bergen. I tillegg har vi innhentet informasjon om erfaringene med Tromsøparlamentarismen fra tidligere forskning og evaluering.

Vi har gjennomført totalt 20 dybdeintervjuer: ni i Stavanger kommune og 11 i kommunene vi sammenligner Stavanger med. Intervjuene varte mellom 45 og 60 minutter. I intervjuene med folkevalgte har vi snakket med politikere fra flertalls- og mindretallskonstellasjoner og med politikere fra hele den politiske skalaen.

Kapittel 4 er en kartlegging av mulige **administrative og økonomiske konsekvenser** av en eventuell overgang til parlamentarisme i Stavanger kommune. Her baserer vi oss på statistikk om kommunenes utgifter til administrasjon og politisk styring fra KOSTRA samt informasjon om kommunal organisering fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase. I tillegg har vi brukt Stavanger kommunes utredning av parlamentarisme fra 2015 og Trondheim kommunes utredning av kostnader av å innføre parlamentarisme fra 2019. Vi bygger også på funn fra de to første delene av oppdraget.

I rapportens siste kapittel gir vi en **konklusjon og samlet vurdering** basert på de tre foregående kapitlene. Figur 1.1 oppsummerer hvordan prosjektet har vært bygd opp og illustrerer hva som har vært hoveddatakilden for hver av delene:

Figur 1.1 Prosjektets oppbygging



Hovedfunn

Kapittel 2: Forskjeller mellom en parlamentarisk styringsform og formannskapsmodellen

- ◆ Kommuneloven åpner opp for to modeller for styring av norske kommuner: formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsformen. Alle norske kommuner unntatt Oslo og Bergen blir i dag styrt etter formannskapsmodellen.
- ◆ Formannskapsmodellen er basert på en idé om samarbeid og konsensus på tvers av politiske skillelinjer, og at mindretallet tas med i de politiske beslutningsprosessene. I denne modellen innstiller kommunedirektøren saker til politisk behandling.
- ◆ Den parlamentariske modellen er basert på en idé om konkurranse mellom forskjellige interesser langs politiske skillelinjer, og at mindretallet fungerer som opposisjon mot en styringsdyktig posisjon. Byrådet er øverste ansvarlig for den kommunale administrasjonen og innstiller saker til politisk behandling.
- ◆ De to styringsmodellene er *idealmodeller*. Det vil si at i praksis kan de fungere annerledes enn det teorien skulle tilsi.
- ◆ Erfaringer viser at politikken i formannskapskommuner kan være preget av konkurranse og interessemotsetninger mellom de politiske partiene, som i den parlamentariske modellen. I de parlamentariske kommunene må de politiske partiene også samarbeide på tvers av politiske skillelinjer, som i formannskapsmodellen.
- ◆ Erfaringer fra kommuner som har innført parlamentarisme, viser at det politiske flertallets mulighet for innflytelse og styring styrkes, og det blir klarere hvor det politiske ansvaret for kommunens beslutninger ligger. Modellen kan innebære at kommunestyret og opposisjonen får mindre innflytelse på de politiske beslutningene.
- ◆ Hvordan den parlamentariske styringsformen fungerer i praksis, påvirkes av hvorvidt byrådet har flertall eller mindretall, og hvor stor kapasitet som ligger hos byrådet, hos opposisjonen og i kommunestyret.
- ◆ Det finnes lite forskning som undersøker sammenhenger mellom tjenestekvalitet og styringsmodell. Den begrensede forskningen som foreligger på dette feltet, kan tyde på at det ikke er systematiske forskjeller i tjenestekvalitet mellom parlamentariske kommuner og kommuner med formannskapsmodell.

Kapittel 3: Erfaringer med politiske styringsformer

- ◆ Utredningen finner at både i Stavanger, Trondheim og Kristiansand blir det som tidligere ble referert til som et flertall og et mindretall i kommunestyret og formannskapet, i økende grad oppfattet som en posisjon og en opposisjon, som i parlamentarisk styrte kommuner.
- ◆ Lokalpolitikken er preget av økt konkurranse. Dette kan henge sammen med lokal politisk kultur, kanskje vel så mye som styringsform.
- ◆ Samtidig som graden av konkurranse i lokalpolitikken har økt, setter mange av de folkevalgte pris på formannskapet som møteplass og diskusjonsarena for de politiske partiene.

- ◆ Blant flere av de folkevalgte vi har intervjuet i formannskapskommunene, er tydeliggjøring av politisk ansvar en viktig motivasjon for ønsket om å innføre parlamentarisme. Flere håper også at en innføring av parlamentarisme kan gi mer effektiv styring.
- ◆ Forholdet mellom folkevalgte og administrasjon er preget av gjensidig respekt i både formannskapskommuner og parlamentariske kommuner. Samtidig uttrykker noen folkevalgte i formannskapskommunene at de kan bli utålmodige med administrasjonen, mens de administrativt ansatte kan oppleve at de folkevalgte ønsker å være mer involvert i administrasjonens arbeid enn det som er naturlig i formannskapsmodellen.
- ◆ Politikken i de parlamentariske kommunene er preget av prinsippet om majoritetsstyre, men når byrådet er i mindretall, øker opposisjonens mulighet til å påvirke politikken.
- ◆ Både folkevalgte og administrasjon i de parlamentariske kommunene mener den tydelige plasseringen av ansvar er en viktig fordel ved modellen.
- ◆ For at ansvarliggjøringen skal fungere godt i et parlamentarisk system, er det viktig at opposisjonen har tilstrekkelig tilgang til informasjon og nok kapasitet til å behandle denne på lik linje med de som sitter i posisjon.
- ◆ Informantene i de parlamentariske kommunene er ganske godt tilfredse med effektiviteten i styringen av kommunen. Helhetlig styring oppfattes som en større utfordring i de parlamentariske kommunene enn i formannskapskommunene.

Kapittel 4: Administrative og økonomiske konsekvenser

- ◆ Kommunene har stort handlingsrom i utformingen av et parlamentarisk styringssystem.
- ◆ De organisatoriske valgene kommunen tar, vil kunne påvirke hvor majoritets- eller konsensusrettet den politiske styringen av kommunen blir, og hvor store utgifter kommunen får til politisk styring.
- ◆ Samtidig som kommunene har valgfrihet, har erfaringene fra parlamentarisk styrte kommuner vist at det er viktig å ha tilstrekkelig kapasitet hos byrådet, som skal iverksette politikken som blir vedtatt i kommunestyret, og i kommunestyret som skal drive kontroll med byrådet. Det er viktig at opposisjonen får gode arbeidsvilkår.
- ◆ Erfaringene fra andre kommuner tilsier at et skifte av styringsform vil innebære økte kostnader til politisk styring.
- ◆ En sammenligning av utgiftene til politisk styring i de ti største kommunene i landet viser at utgiftene varierer mye. Av disse kommunene har Stavanger høyest utgifter per innbygger til politisk styring i dag.
- ◆ Ved innføring av parlamentarisme vil formannskapet og kommunedirektørstillingen falle bort og bli erstattet av et byråd.
- ◆ Den enkelte byråd har et politisk ansvar for sin byrådsavdeling, som også omfatter administrasjonen. Parlamentarismen stiller med andre ord store krav til byrådenes kvalifikasjoner: de må kunne lede store administrative tjenesteområder og ha god forståelse for en forvaltningspolitisk logikk.
- ◆ Kommunen må avgjøre hvor mange medlemmer byrådet skal ha, om byrådene skal ha politiske rådgivere, og hvordan byrådsavdelingene skal være organisert.
- ◆ Dagens inndeling i tjenesteområder i Stavanger kommune kan være et naturlig utgangspunkt for en inndeling i byrådsavdelinger. En slik inndeling sikrer samsvar mellom

utvalgene under kommunestyret og byrådsavdelingene, som kan legge til rette for gode koblinger mellom byrådets og kommunestyrets arbeid.

- ◆ Det er hensiktsmessig å gjøre så få endringer på den administrative siden som mulig for å legge til rette for en god overgang mellom styringsformene.
- ◆ Kommunen må vurdere om den skal opprette en egen administrasjon for kommunestyret, som i Oslo og Bergen.
- ◆ I en parlamentarisk styringsform er det hensiktsmessig at utvalgene under kommunestyret har lite eller ingen avgjørelsesmyndighet.
- ◆ Ved en eventuell innføring av parlamentarisme er det viktig at kommunen avklarer rollen til kommunedelsutvalgene. Erfaringer fra andre kommuner viser at hvis kommunedelsutvalgene har egen beslutningsmyndighet, kan dette bidra til å gjøre det politiske ansvaret utydelig.
- ◆ Vi beregner at en overgang til parlamentarisme i Stavanger vil gi en merkostnad på minst 12 millioner kroner årlig. Dette er imidlertid kun et grovt estimat og inkluderer ikke engangsutgifter knyttet til skifte av styringsform.

2 Forskjeller mellom en parlamentarisk styringsform og formannskapsmodellen

I dette kapittelet ser vi nærmere på de to styringsmodellene med utgangspunkt i den nye kommuneloven som kom i 2018. Vi gir først en historisk bakgrunn for det kommunale selvstyret i Norge. Deretter gjør vi rede for de grunnleggende trekkene ved formannskapsmodellen, den parlamentariske modellen og sentrale forskjeller og likheter mellom styringsformene. Vi ser også på noen viktige erfaringer med styringsformene i norske kommuner. Til sist i kapittelet diskuterer vi mulige sammenhenger mellom styringsform og tjenestekvalitet.

Alle norske kommuner unntatt Oslo og Bergen blir i dag styrt etter formannskapsmodellen. Hovedprinsippet i denne modellen er at de politiske partiene skal forsøke å samarbeide best mulig og fremme en lokal enighet om hvilke oppgaver kommunen skal ta på seg. Dette er altså en konsensusbasert modell. Et annet viktig trekk ved modellen er at kommunedirektøren innstiller saker til politisk behandling.

Den parlamentariske styringsmodellen baserer seg på et annet grunnprinsipp enn formannskapsmodellen. Den tar i større grad enn formannskapsmodellen utgangspunkt i at politikken er preget av konkurranse fremfor et behov for å komme frem til konsensus. Derfor bør også det politiske systemet være organisert slik at det fremmer muligheten for at det kan etableres et politisk flertall, som kan ta ansvar for den politikken som blir ført lokalt.

I den parlamentariske modellen er innstillingsretten delegert til de enkelte fagbyrådene, som etter diskusjon i byrådet som kollegium, legger frem saker for videre politisk behandling. Et argument som brukes for en eventuell overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme, er at dette vil gjøre det enklere for velgerne å se hvilke politiske partier som har ansvaret for hvilke saker som kommer på den lokale dagsorden, og hvordan de behandles og iverksettes av byrådet og dets underliggende fagavdelinger.

Det kommunale selvstyret: Historisk bakgrunn

I år er det 185 år siden formannskapslovene innførte lokalt selvstyre i Norge. Det første formannskapet ble valgt 28. mars 1837 – i Stavanger. Det vil si at Stavanger ble landets første kommune, nesten ett år før de to lovene som innførte kommunalt selvstyre formelt trådte i kraft 1. januar 1838. Før dette var lokalforvaltningen i Norge preget av en form for usystematisk statlig kontroll og stor variasjon i hvordan den var organisert og hvilke oppgaver den hadde.

Med formannskapslovene fikk kommunene sin egen forfatning og med det et apparat som dannet grunnlaget for en gradvis overgang fra embetsstyre til folkestyre, når de demokratiske prinsippene fra Grunnloven ble gjeldende også på lokalt nivå (Stortinget, 2022).

Formannskapslovene innførte den kommunale grunnstrukturen vi fremdeles har i Norge, med kommuner og fylkeskommuner, og en maktdeling mellom et representantskap og et formannskap. Dessuten var det fra starten av bygget inn en dobbeltrolle for kommunene, ved at de både skulle være et «organ for lokalt sjølvstyre» og et «hjelpeapparat for nasjonal styring», som professor Harald Baldersheim har karakterisert det (Baldersheim 2012, s. 3).

Kommunene ble altså pålagt å løse enkelte oppgaver på vegne av sentrale myndigheter, samtidig som formannskapslovene etablerte prinsippet om det negativt avgrensede selvstyret. Det vil si at kommunene fikk anledning til å ta på seg oppgaver de selv måtte ønske, så lenge ikke andre instanser var pålagt å løse de samme oppgavene, eller at de ikke var forbudt ved lov.

Denne tosidigheten mellom nasjonal integrasjon og lokal autonomi har vært gjenstand for en stadig pågående debatt om forholdet mellom stat og kommune i norsk politikk. Frem til 1900 grep staten generelt lite inn i utviklingen av samfunnet, og kommunene var i stor grad overlatt til seg selv. Men kommunene utviklet seg over tid og ble fra rundt 1900 den kollektive tjenesteyter vi kjenner dem som i dag. Da den moderne velferdsstaten vokste frem etter andre verdenskrig, var det derfor naturlig at kommunene fikk en sentral rolle i denne utviklingen. Historikeren Yngve Flo har kalt det systemet som utviklet seg, for «eit lokalt sjølvstyre i statens tjeneste» (Flo, 1990, s. 45).

Frihet var fremdeles en viktig verdi i det kommunale selvstyret, men friheten ble etter hvert kombinert med økte krav om effektivitet, ved at lokale behov ble lagt til grunn for kommunal problemløsning. Dette førte til at mesteparten av offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon i dagens velferdsstat foregår på kommunalt nivå. Å forstå kommunenes rolle i det norske politiske system, og i den norske forvaltningen, betyr derfor å forstå deres delte funksjoner «som *statlige iverksettingsorganer*, som *tjenesteprodusenter* og som *politiske arenaer*» (Fimreite og Grindheim, 2007, s. 120).

Kommuneloven av 2018 lovfestet det lokale selvstyret

En ny kommunelov trådte i kraft i 2019 og erstattet kommuneloven av 1992. Dette var den første kommuneloven i Norge som ble innført etter at det kommunale selvstyret var blitt grunnlovsfestet i 2016 (Fimreite og Flo, 2017). Den nye loven førte til at det kommunale selvstyret, som har vært praktisert i forskjellige former siden 1837, ble lovfestet (NOU, 2016, s. 4).

En del av lovfestingen gjaldt kommunene som egne rettssubjekter. Målet med lovendringene var å styrke muligheten for kommunene til å ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Dessuten ble det i den nye kommuneloven etablert et mer avklart skille mellom staten og kommunene, mellom

lokalpolitikere og lokal administrasjon og mellom kommuneloven og særlover om kommunenes virksomhet (Stokstad, 2019).

Formannskapsmodellen har vært og blir fremdeles sett på som hovedmodellen for det kommunale selvstyret i Norge. Med den nye kommuneloven ble det gjort endringer i regelverket som skulle styrke kommunestyrets rolle og beskytte mindretallet i kommunenes politiske organer. Samtidig ble det vanskeligere for kommunene å innføre parlamentarisme. Ifølge den nye kommuneloven må dette nå skje med 2/3 flertall.¹

En styrking av kommunestyrets rolle vil også kunne få betydning for ordførerens posisjon i formannskapsmodellen. Med den nye kommuneloven har kommunen mulighet til å gi mer myndighet til ordføreren, samtidig som ordføreren blir lettere å avsette. Det første skjer ved at ordføreren delegeres myndighet fra kommunestyret og formannskapet. Det andre er knyttet til om en ordfører er uskikket til å inneha vervet og vil i liten grad være knyttet til de politiske prosessene i kommunen.

Målet om å etablere et tydeligere skille mellom administrasjonen og de folkevalgte i kommunen medførte presiseringer om kommunedirektørens utredningsplikt og iverksettelsesplikt i kommuneloven § 13-1, uavhengig av styringsmodell. Det vil blant annet si at utredninger skal gi et «faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, og at iverksettingen skal skje uten ugrunnet opphold». I tillegg presiserer loven at «folkevalgte organers føringer og instruksjoner for kommunedirektørens arbeid skal skje i form av vedtak» (Stokstad, 2019, ikke paginert).

Formannskapsmodellens fokus på konsensus

De fleste kommunene i Norge har en felles grunnstruktur i sin politiske oppbygging. Den består av kommunestyre, formannskap og ordfører samt et antall organer med spesielle funksjoner og oppgaver. Det er denne politiske organiseringen som kalles formannskapsmodellen, og i Statsvitenskapelig leksikon står det at:

Formannskapsprinsippet er basert på ideen om samarbeid og konfliktløsning på tvers av politiske skillelinjer, og sees ofte på som motsatsen til det parlamentariske prinsipp (Grindheim, 2007, s. 74)

Det grunnleggende prinsippet i formannskapsmodellen er at politiske beslutninger skjer i **kollegiale organer** som er sammensatt slik at de representerer forskjellige partier og grupperinger i kommunestyret etter styrke. Målet med en slik organisering er å skape et politisk beslutningsorgan hvor både flertallet og mindretallet blant de politiske partiene i kommunen er med på å bestemme, og hvor partienes oppslutning blant velgerne gjenspeiles i lederverv i styrer, råd og utvalg i kommunen. Denne styringsmodellen skal ideelt sett fremme **samarbeid og konsensus** mellom de politiske partiene.

¹ Dessuten sier kommuneloven § 10-1, annet ledd, at skal et 2/3 vedtak om innføring av parlamentarisme gjennomføres, må det forrige kommunestyret ha votert over et forslag om å innføre parlamentarisk styringsform før 1.1 i siste år av valgperioden. Men det kreves ikke at forslaget oppnår flertall. Videre heter det i paragrafens tredje ledd at ny styreform må være vedtatt og satt i verk senest 1.1 i det andre hele året av valgperioden. Kommunestyret kan selv vedta å avvikle parlamentarisk styreform med alminnelig flertall, mens reglene i andre og tredje ledd gjelder på tilsvarende måte når parlamentarisk styreform skal avvikles.

Kommunestyret og formannskapetets rolle

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen og kommunens overordnede myndighet. Her fattar de folkevalgte vedtak om budsjett, kommuneplaner og kommunale skatter, avgifter og gebyrer. Men kommunestyret kan også delegerer myndighet til å treffe vedtak til «andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov», som det heter i kommuneloven § 5-3, tredje ledd.

Formannskapet blir valgt av kommunestyret etter forholdstallsprinsippet og skal ha minst fem medlemmer. Dets funksjon er i første rekke å være saksforbereder for kommunestyret, men formannskapet kan behandle hastesaker og saker som er delegert av kommunestyret.

Ordføreren leder møtene i formannskapet og i kommunestyret og blir valgt av kommunestyret blant formannskapetets medlemmer ved begynnelsen av valgperioden. Ordføreren er rettslig representant for kommunen og underskriver på kommunens vegne, hvis ikke myndigheten er tildelt andre organer i kommunen. Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale organer i kommuner med formannskap, men bare møte- og talerett i kontrollutvalget og bare stemmerett i organer der ordføreren er valgt medlem (kommuneloven § 6-1).

Forholdet mellom politikk og administrasjon

Tradisjonelt sett har formannskapsmodellen gitt det som tidligere het rådmannen, men som nå heter **kommunedirektøren**, stor innflytelse på de politiske beslutningsprosessene fra forberedelse til iverksetting. Det vil kommunedirektøren og administrasjonen fremdeles ha, siden det er kommunedirektøren som legger frem sakene til politisk behandling. Men, som påpekt ovenfor, var det i arbeidet med den nye kommuneloven av 2018 et uttalt mål å etablere et tydeligere skille mellom administrasjonen og de folkevalgte i kommunen. Dette medførte noen presiseringer om kommunedirektørens utredningsplikt og iverksettingsplikt overfor kommunestyret, og det innebar at folkevalgte organers føringer og instruksjoner for kommunedirektørens arbeid skal skje i form av vedtak.

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget, men kan delegerer denne retten til underordnede på sine vegne. Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret selv har bestemt noe annet.

Kommunedirektøren har også det løpende personalansvaret for den enkelte i kommunens administrasjon, inkludert ansettelser, oppsigelser, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke annet er fastsatt i lov. Som vi ser, gir altså formannskapsmodellen kommunedirektøren og administrasjonen stor innflytelse på kommunens virksomhet gjennom faglige utredninger og iverksetting av vedtak, men også et stort ansvar for kommunens styringskapasitet.

Den parlamentariske modellens fokus på konkurranse

Mens målet med formannskapsmodellen er å fremme samarbeid og konsensus mellom de politiske partiene på kommunalt nivå, er parlamentarismen som styringsmodell bygd opp rundt et annet politisk prinsipp og utviklet på nasjonalt nivå. Den parlamentariske modellen er basert på å fremme etableringen av styringsdyktige regjeringsalternativer i situasjoner hvor det ideelt sett er to partier som kjemper om den politiske makten, og hvor denne er forankret i et flertall i den folkevalgte lovgivende forsamlingen. Det betyr i prinsippet at etter et valg «tar vinneren alt». Dette gir en situasjon med en posisjon og opposisjon, hvor opposisjonen ikke skal være involvert i de politiske beslutningsprosessene, slik tilfellet er i formannskapsmodellen, men er henvist til å arbeide for å vinne neste valg (Cheibub og Rasch, 2022). Som det heter i regjeringen Solbergs forslag til Stortinget om endringer i kommuneloven av 2018, baserer den parlamentariske styringsmodellen seg på at demokrati i større grad blir sett på som:

[...] en konkurranse mellom ulike politiske interesser, og mindretallet må i større grad finne seg i å spille en mer tilbaketrukket rolle (Prop. 46L (2017-2018), ikke paginert)

Dette betyr at det partiet, eller i realiteten de partiene, som sammen har oppnådd et politisk flertall i kommunen, også kan fordele politiske posisjoner i kommunen mellom seg. Samtidig er det også fullt mulig å gi ledende posisjoner til opposisjonen. I Oslo og Bergen kommune har for eksempel opposisjonen fått ledende posisjoner i bystyreutvalgene og andre verv.² Men grunntanken i den parlamentariske modellen er å befeste den politiske makten i en politisk flertallsposisjon, mens mindretallet utgjør en opposisjon, som i motsetning til i formannskapsmodellen ikke vil kunne delta på de viktigste beslutningsarenaene (Fimreite og Grindheim, 2007).

Kommunestyret og kommunerådets rolle

Det utøvende organet i parlamentarisk styrte kommuner er det som i kommuneloven § 5-1c heter **kommuneråd**. I de to byene som har innført en parlamentarisk styringsform i Norge, Oslo og Bergen, kalles dette byråd, mens kommunestyret har fått betegnelsen bystyre. Vi vil derfor primært bruke betegnelsen **byråd** og **bystyre** når vi omtaler disse to kommunene i denne rapporten, selv om dette i kommuneloven kalles kommuneråd og kommunestyre.

I Oslo og Bergen er det parlamentariske styringssystemet tenkt å skulle fungere som på nasjonalt nivå, ved at byrådet som kommunens **utøvende organ**, må ha bystyrets tillit for å kunne styre. Hvis ikke, må byrådet gå av, uansett om det er midt i en valgperiode. Det skjer enten ved at byrådet blir felt av bystyret, eller selv velger å gå av gjennom å stille et såkalt kabinettsspørsmål. Samtidig er det viktig å understreke at i praksis vil forholdet mellom bystyret og byrådet kunne fungere på mange forskjellige måter, selv om prinsippet om byrådets avhengighet av tillit i bystyret ligger fast.

² For en oversikt over gruppemedlemmer og gruppeledere i Bergen bystyre, se: <https://www.bergen.kommune.no/politikk/politiskeutvalg/386168/medlemmer>, og for Oslo bystyre: <https://www.oslo.kommune.no/politikk/bystyret/bystyrets-utvalg/>.

I den parlamentariske styringsmodellen har bystyret **overordnet vedtaksmyndighet** i budsjettsaker og vedtak av planer og andre overordnede tiltak i kommunen, mens byrådet fungerer som saksforberedende organ og iverksetter av politiske vedtak gjort av bystyret. Byrådet blir ledet av en **byrådsleder**. Vedkommende har møte- og talerett i andre kommunale organer, men kan la øvrige medlemmer av byrådet utøve denne retten på sine vegne.

Medlemmene av kommunerådet kalles kommuneråder, men altså byråder i Oslo og Bergen, slik medlemmer av regjeringen kalles statsråder. I motsetning til i formannskapsmodellen behøver ikke medlemmene av byrådet å være valgte medlemmer av bystyret, de kan også rekrutteres eksternt. Ifølge kommuneloven § 7-3, annet ledd må kommunerådene være innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen. Dessuten må de, hvis de velges blant sittende kommunestyrerepresentanter, frasi seg dette vervet.

Byrådene har det overordnede politiske og administrative ansvaret for innstillinger som fremmes overfor bystyret, og for at vedtak gjort i bystyret, blir iverksatt. Dette er en vesentlig forskjell fra i formannskapsmodellen, hvor innstillingsretten er delegert til kommunedirektøren. Bystyret kan delegere myndighet til byrådet i alle saker der lovgivningen ikke krever beslutning i et annet kommunalt styringsorgan. Medlemmer av byrådet har møte- og talerett i organer som behandler saker under deres ansvarsområde. Men ifølge kommuneloven § 10-3, tredje ledd, gjelder ikke dette for byrådsleder eller de enkelte byrådene i kontrollutvalget, eller når kommunestyrets organer behandler saker om organisering av kommunestyret eller kommunestyrets organers virksomhet.

Et viktig element i den parlamentariske styringsmodellen er ifølge kommuneloven § 10-6 at byrådet selv kan opprette politiske stillinger som er knyttet til rådet eller medlemmer av rådet. Dette er stillinger som kan sammenlignes med **politiske rådgivere** på nasjonalt nivå. De som blir ansatt i slike stillinger, må fratre sine øvrige kommunale verv i ansettelsesperioden.

Forholdet mellom politikk og administrasjon

En viktig forskjell på de to styringsmodellene er forholdet mellom det politiske og administrative nivået i kommunen. Mens kommunedirektøren leder administrasjonen i formannskapsstyrte kommuner, er byrådet både et folkevalgt organ og øverste leder av administrasjonen i parlamentarisk styrte kommuner. Dette betyr likevel ikke at ikke de samme reglene og prosedyrene gjelder for kommuneadministrasjonens utrednings- og iverksettelsesplikt i de to modellene. Administrasjonen har ansvar for at utredninger skal være gjennomført på en faglig forsvarlig måte. Som det heter i proposisjonen nevnt ovenfor:

At en sak skal være forsvarlig utredet, innebærer at utredningen skal være faglig forsvarlig. Dette innebærer blant annet å utrede faktiske forhold på en objektiv måte. Videre må de rettslige sidene av sakene utredes, blant annet hvilket regelverk som gjelder, og hvordan det skal tolkes. I praksis vil det likevel kunne være vanskelig å avgjøre hva som skal til for at en utredning er å anse som forsvarlig. Det vil primært være opp til organet selv å vurdere dette (Prop. 46L (2017-2018), ikke paginert)

Selv om saker skal være forsvarlig utredet i begge de to styringsmodellene, trenger ikke byrådet i en parlamentarisk modell å innstille på den løsningen som er faglig best begrunnet ut fra de utredningene byrådets administrasjon har lagt frem. Dette følger av at administrasjonen i parlamentarisk styrte

kommuner, til forskjell fra i de formannskapsstyrte, også skal fungere som et sekretariat for den politiske ledelsen, i tillegg til å være et faglig administrativt organ som driver myndighetsutøvelse og etatsstyring.

Forskjeller og likheter mellom de to modellene

Gjennomgangen av de to styringsmodellene har vært basert på en tanke om at dette er det vi i vitenskapelige termer kaller **idealmodeller** for en formannskapsmodell og en parlamentarisk modell. I praksis fungerer de to modellene sjelden fullt ut slik de er tenkt, men det er noen grunnleggende forskjeller mellom dem som kan oppsummeres slik:

- ♦ **Formannskapsmodellen** er basert på (1) en idé om samarbeid og konsensus på tvers av politiske skillelinjer, (2) at mindretallet tas med i de politiske beslutningsprosessene og (3) at det er kommunedirektøren som innstiller saker til politisk behandling
- ♦ **Den parlamentariske modellen** er basert på (1) en idé om konkurranse mellom forskjellige interesser langs politiske skillelinjer, (2) at mindretallet fungerer som opposisjon mot et styringsdyktig flertall i posisjon og (3) at det er byråden, som øverste ansvarlig for byrådsavdelingen, som innstiller saker til politisk behandling

Som vi skal se senere i denne rapporten, er virkeligheten som regel et sted mellom disse to idealmodellene. Det er derfor ikke nok for en kommune å erklære at den blir styrt etter den ene eller andre modellen. Den må også tilfredsstille noen grunnleggende formkrav for hva som ligger i en parlamentarisk kontra en formannskapsbasert styringsform (Ølberg, 2018).

Forskjeller mellom de to modellene

Professor Hans Petter Saxi (2018) har pekt på fem formelle forskjeller på det han kaller formannskapsbasert og parlamentarisk demokrati. Vi fremstiller disse her i en litt forkortet og omskrevet versjon.

Den første forskjellen handler om **valg til det utøvende organet**. I formannskapsmodellen blir formannskapet valgt proporsjonalt i det lovgivende organet kommunestyret slik at partienes representasjon i formannskapet avspeiler deres representasjon i kommunestyret. I parlamentarisk styrte kommuner velges den utøvende makten, kommunerådet – eller byrådet som det heter i Oslo og Bergen – med flertallsvalg. Det betyr at den utøvende makten kun vil bestå av representanter for de partiene som har flertall i den lovgivende forsamlingen, kommunestyret, eller som eventuelt regjerer med et mindretall på kommunestyrets nåde.

Den andre forskjellen går på **sammensetningen av det utøvende organet** som bygger på ulike prinsipper i de to styringsformene. Mens medlemmene av et formannskap er valgt blant kommunestyrerepresentantene etter et forholdstallsprinsipp, trenger de ikke å være en del av kommunestyret hvis kommunen praktiserer parlamentarisme. I motsetning til i formannskapsmodellen trenger de altså ikke å være direkte folkevalgte.

Den tredje forskjellen går på **det utøvende organets ansvar overfor de folkevalgte i kommunestyret**. I formannskapsmodellen sitter formannskapet trygt gjennom hele fireårsperioden mellom kommunevalgene og kan ikke fjernes av kommunestyret. I en parlamentarisk modell kan den utøvende makten i byrådet derimot bli stilt til ansvar av de folkevalgte i kommunestyret gjennom mistillitsforslag eller ved at byrådet stiller kabinettsspørsmål overfor kommunestyret.

Den fjerde forskjellen går på at **byrådet overtar kommunedirektørens strategiske styring over administrasjonen**. Ordningen med en overordnet kommunedirektør faller dermed bort i en parlamentarisk modell. I formannskapsmodellen har kommunedirektøren et overordnet ansvar for saksutredning, iverksetting og samordning, mens byrådene i den parlamentariske modellen har mulighet til å initiere saker og til å påvirke sakene på egenhånd før de blir behandlet politisk. Administrasjonens faglige rolle i utredningen av saksgrunnlaget for de politiske beslutningene er likevel den samme i de to modellene.

Den femte forskjellen går på **rollen til ordføreren**. I et parlamentarisk system faller ordførerens rolle som leder for formannskapet bort, selv om ordføreren fortsatt leder kommunestyremøtene og er kommunens fremste folkevalgte representant. Samtidig får ordføreren en ny rolle når et byråd må erstattes med et nytt i en parlamentarisk modell. I en slik situasjon må ordføreren gjøre sonderinger for å kunne gi en byrådsleder kandidat i oppdrag å danne et nytt byråd.

I tabell 2.1 har vi oppsummert disse forskjellene på et enda mer overordnet nivå, men vil samtidig understreke at det også er mange gråsoner mellom de to modellene.

Tabell 2.1 Forskjeller mellom formannskapsmodellen og en parlamentarisk styringsform

	FORMANNSKAPSMODELL	PARLAMENTARISK MODELL
Valg til utøvende organ	Proporsjonalt sammensatt med utgangspunkt i kommunestyret	Basert på flertallsvalg og et styringsdyktig grunnlag i kommunestyret
Sammensetningen av utøvende organ	Representantene valgt med utgangspunkt i kommunestyret	Representantene kan også velges eksternt og er ikke direkte folkevalgt
Det utøvende organets ansvar overfor folkevalgte	Formannskapet sitter trygt mellom kommunevalgene hvert fjerde år	Byrådet kan stilles til ansvar av kommunestyret ved mistillitsforslag, og selv stille kabinettsspørsmål
Forholdet mellom politikk og administrasjon	Kommunedirektøren innstiller saker til politisk behandling og har overordnet ansvar for administrasjonen	Byrådet innstiller saker til politisk behandling og har overordnet ansvar for administrasjonen og de enkelte kommunaldirektørene
Ordførerens rolle	Ordføreren setter dagsorden og leder møtene i kommunestyret og formannskapet	Ordføreren setter dagsorden og leder møtene i kommunestyret, er byens fremste folkevalgte representant og må finne en byrådsleder kandidat med støtte i kommunestyret

Likheter mellom de to modellene

Samtidig som det finnes klare forskjeller mellom de to modellene, er det mange likheter. I begge modellene har de politiske partiene en viktig funksjon. Siden deres styrke i de kommunale styringsorganene – uavhengig av styringsmodell – er avhengig av velgernes støtte, vil de måtte drive en praktisk politikk som sikrer dem velgernes gunst.

Det betyr at det i den formannskapsbaserte modellen kan være konkurranse og interessenmotsetninger mellom de politiske partiene som i den parlamentariske modellen. Dette kan føre til at det som i formannskapsmodellen kalles flertall og mindretall i praksis vil kunne fungere som en posisjon og opposisjon i de kommunale styringsorganene. Lignende trekk finner vi også i den parlamentariske modellen, hvor de politiske partiene også må vise velgerne at de kan samarbeide og skape konsensus på tvers av politiske skillelinjer og partigrenser.

I tabell 2.2. har vi oppsummert noen av likhetene mellom de to modellene.

Tabell 2.2 Likheter mellom formannskapsmodellen og en parlamentarisk styringsform

	FORMANNSKAPSMODELL	PARLAMENTARISK MODELL
Valg til lovgivende organ er lik	Direkte valgt hvert fjerde år, sammensatt ut fra partienes antall stemmer (forholdsvalg)	Direkte valgt hvert fjerde år, sammensatt ut fra partienes antall stemmer (forholdsvalg)
De politiske partienes betydning er lik	Partiene stiller lister og driver valgkamp for å vinne velgere, velgerne kan gi personstemmer	Partiene stiller lister og driver valgkamp for å vinne velgere, velgerne kan gi personstemmer
Samarbeid og konsensus	Betydningen av samarbeid og konsensus er sterk, men et flertall og mindretall kan også fremme en form for kvasi-parlamentarisme	Kompromisser og et behov for utvidet/bred støtte for å løse store utfordringer kan fremme samarbeid og konsensus
Konkurranse og interessenmotsetninger	Politiske skillelinjer og sakseierskap kan fremme konkurranse og motsetninger mellom partiene	Betydningen av konkurranse og interessenmotsetninger er sterk, men behov for å tiltrekke seg koalisjonspartnere kan fremme samarbeid og konsensus
Forholdet mellom politikk og administrasjon	Kommunedirektøren innstiller til politiske vedtak og har det overordnede ansvaret for administrasjonen	Byrådet innstiller til politiske vedtak og har det overordnede ansvaret for administrasjonen

Erfaringer med de to styringsformene

Erfaringer med den parlamentariske styringsformen fra Oslo, Bergen og Tromsø viser at det politiske flertallets mulighet for innflytelse og styring styrkes, samtidig som det blir klarere hvor det politiske ansvaret for kommunens beslutninger ligger. Men virkningen av å innføre parlamentarisme har variert betydelig mellom de tre byene.

I Oslo var virkningen av å skifte styringsform mindre enn i de to andre byene. Det skyldes at parlamentarismen her har vært mer konsensuspreget enn i Bergen og Tromsø, hvor «styreformene har blitt mer majoritetspreget, ansvaret er blitt klargjort og skillelinjene i politikken tydeligere» (Saxi, 2015, s. 8). Her må vi imidlertid ta høyde for at erfaringene med den parlamentariske styringsformen i Tromsø begrenser seg til én periode (2011-2015).

I parlamentarisk styrte kommuner vil den politikken som flertallet stiller seg bak, normalt komme til uttrykk i det som kan kalles retningsgivende premisser for administrasjonens arbeid, siden den administrative styringslinjen har sitt utgangspunkt i den enkelte fagbyråd (Ølberg, 2018). Dette følger av at kommunestyret i den parlamentariske styringsmodellen har delegert betydelig myndighet til byrådet, men uten gjennomgående representasjon som i formannskapet. Der utgår den utøvende makten fra kommunestyret og skal avspeile maktforholdene mellom de politiske partiene.

Derved skapes det i den parlamentariske styringsformen et behov for større grad av tydelighet i oppfølgingen av politiske vedtak i administrasjonen. Dette kjenner vi fra nasjonalt nivå hvor statsrådene leder hvert sitt departement og underliggende etater. At utrednings- og iverksettingsansvaret er lagt til byrådsavdelingene, forsterker forskjellen mellom de partiene som er representert i byrådet og de som ikke er det (Saxi, Bukve, Gjertsen, Gustavsen og Langeland, 2014).

Det klare skillet mellom hvilke partier som er i posisjon og hvilke som er i opposisjon, kan gjøre det lettere for velgerne å se hvilke partier som står politisk ansvarlig for de vedtakene som treffes. Samtidig fører den parlamentariske modellen til at den politiske makten samles på færre hender, og med det står både bystyret og opposisjonen i fare for å miste innflytelse på de politiske beslutningene, slik vi for eksempel har sett fra evalueringer av hvordan parlamentarismen har fungert i Oslo (Stigen, Hansen, Indset og Myrvold, 2008).

I proposisjonen som lå til grunn for kommuneloven av 2018, ble det også argumentert for at det er mindre åpenhet i parlamentarisk styrte kommuner, og at dette «bidrar til at allmennheten får mindre innsikt i beslutningsprosessene, og dermed mulighet til å påvirke beslutningene». Kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet (§ 11-5) tilsier at møter i folkevalgte organer som hovedregel skal være åpne. Det utøvende organet i en parlamentarisk styringsform er imidlertid unntatt dette kravet, og byrådet står i de fleste tilfeller fritt til å bestemme om et møte i rådet skal være åpent eller lukket.³ Kommunelovutvalget drøftet denne bestemmelsen og pekte på at lukkede møter i byrådet «kan vanskeliggjøre politisk deltakelse og innsyn» (NOU 2016: 4, s. 116), men utvalgets flertall mente samtidig at det var riktig å beholde bestemmelsen. De begrunnet dette med at det er viktig å legge til rette for fri drøfting og meningsutveksling innad i byrådet, fordi rådet skal lede kommunen som et

³ Møter der byrådet behandler saker som inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller en arbeidstakers tjenstlige forhold, skal alltid være lukket, jf. § 11-5 andre ledd.

kollegium. Utvalget sammenlignet møtene i byrådet med gruppemøter i politiske partier, som heller ikke er omfattet av offentlighetsreglementet.

Byrådet har altså anledning til å lukke møtene sine i betydelig større grad enn det et formannskap har. Dette gir mindre åpenhet og innsyn for opposisjonen, pressen og befolkningen generelt. Samtidig har nyere forskning pekt på at også i formannskapskommuner kan felles arbeidsmøter mellom flertallspartiene gjennomføres for lukkede dører, slik at flertallets drøftinger i forkant av møter i utvalg eller formannskap foregår uten at offentligheten har innsyn (Leirset, 2019, s. 28).

I proposisjonen som lå til grunn for kommuneloven, het det også at det ikke alltid kan skilles klart mellom hva som er faglige og politiske vurderinger i en sak. Som nevnt ovenfor, stilles det i parlamentarisk styrte kommuner samme krav til faglig etterrettelighet i utredninger fra administrasjonens side som i formannskapsstyrte kommuner. Proposisjonen peker samtidig på at: «som leder av administrasjonen kan likevel kommunerådet eller den enkelte kommuneråd instruere de administrativt ansatte i arbeidet med saksframlegget» (Prop. 46L (2017-2018), ikke paginert).

Stor variasjon i hvordan styringsmodellene praktiseres

I Oslo har styringen vært preget av [mindretallsparlamentarisme](#) og en [kompromisskultur](#), der de partiene som har samarbeidet med byrådet, har fått mye innflytelse, selv om de formelt sett har vært i opposisjon. Bergen har i noe større grad enn Oslo hatt flertallsbyråd, samtidig som politikken har vært preget av konflikt og konfrontasjon – både før og etter innføringen av parlamentarisme (Fimreite, Klausen, Kvalvåg, Myrvold og Opedal, 2003).

Styringsformen har til tider vært omdiskutert i Bergen, senest 2021 i forbindelse med byrådets kabinettspørsmål i saken om bybanetraseen til Åsane (Fimreite og Aars, 2021). Den korte tiden parlamentarisme ble forsøkt i Tromsø, var styringsformen svært majoritetspreget og oppnådde ikke nødvendig legitimitet i opposisjonen (Bjørnå, Morskogen og Uvsbakk, 2018).

Fimreite og Aars (2021) mener at forskningen på kommunal parlamentarisme i Norge viser at byrådene gjennomgående har vært svake i forhold til bystyret. En av årsakene til dette er at Oslo og Bergen har opplevd en betydelig [partifragmentering](#), som har gjort det vanskelig å danne velfungerende flertallsbyråd.⁴ Dessuten har for eksempel bybanesaken fra Bergen i 2021 vist at de politiske konfliktlinjene kan gå tvers gjennom de politiske partiene, når spesielt omfattende og politisk mobiliserende saker står på dagsorden.

Slik er det naturligvis også i de formannskapsstyrte kommunene, hvor sterkt saksengasjement kan virke fragmenterende og konfliktskapende for de politiske partiene. I mange tilfeller kan dette også føre til avskallinger og dannelsen av nye politiske partier samt personlige utmeldinger fra partiene, slik tilfellet har vært i Kristiansand kommune i inneværende periode.

I formannskapsstyrte kommuner kan det også utvikle seg et flertall og mindretall som ligner situasjonen med partier i posisjon og opposisjon i parlamentarisk styrte kommuner. Disse kan inngå formelle og uformelle samarbeidsavtaler, slik vi for eksempel har sett i Stavanger i inneværende periode. På den måten kan de fungere svært likt som de parlamentarisk styrte kommunene, bortsett

⁴ Se vedlegg 2 for en oversikt over hvilke partier som er representert i Bergen bystyre.

fra at saksforberedelsene foregår på ulike måter, og at det politiske ansvaret for vedtak og oppfølging er vanskeligere å plassere for velgerne i de formannskapsstyrte kommunene.

Vi har kalt denne avarten av formannskapsmodellen for en form for **avtaledemokrati** som ligger i grenselandet til den parlamentariske styringsmodellen og illustrert dette i figur 2.1.

Figur 2.1 To idealmodeller for politisk styring og avarter av disse

		Betydningen av politiske skillelinjer	
		Lav	Høy
Grad av saks-politisering	Høy	VETODEMOKRATI (posisjon og opposisjon)	PARLAMENTARISME (konflikt)
	Lav	FORMANNSKAPS-MODELL (konsensus)	AVTALEDEMOKRATI (flertall og mindretall)

Sammenfallende og kryssende politiske skillelinjer

En utvikling i retning av avtaledemokrati kan komme som følge av at de politiske skillelinjene av forskjellige grunner intensiveres, samtidig som betydningen av politiske saker sammenfaller med eksisterende politiske skillelinjer, og det mobiliseres i henhold til disse. Dessuten har vi i økende grad sett at todelingen i en sentrum-høyre versus en sentrum-venstre blokk mellom de politiske partiene på nasjonalt nivå, også gir seg uttrykk lokalt og påvirker den politiske mobiliseringen både i formannskapsstyrte og parlamentarisk styrte kommuner. Det mener mange av politikerne og de administrativt ansatte vi har intervjuet, og dette blir også støttet av forskere som har sett på utviklingen i forholdet mellom lokale lister og nasjonale politiske partier (Aars og Christensen, 2013).

Hvis sakskartet i en kommune derimot krysser eksisterende skillelinjer, og det mobiliseres på tvers av disse, vil det kunne oppstå konflikter som i større grad kan virke politisk splittende enn samlende i formannskapsstyrte kommuner, så vel som i de parlamentarisk styrte. Dette gjelder ikke minst hvis spesielle politiske saker fører til avskallinger og nydannelser av politiske partier, individuelle utmeldelser og skiftende allianser, som ofte mobiliseres i opposisjon til det bestående politiske bildet. Da kan vi ende opp med det vi har kalt et **vetodemokrati** som kan hemme det lokale demokratiet innenfra, slik vi har sett i Kristiansand kommune i inneværende periode. Samtidig er ikke dette spesielt for formannskapsmodellen.

Selv om den parlamentariske modellen er basert på et klart skille mellom posisjon og opposisjon, vil behovet for å oppnå en flertallsposisjon ofte føre til dannelsen av forskjellige former for byrådskoalisjoner. Disse kan gjøre det vanskelig for velgerne å plassere det politiske ansvaret hos de enkelte partiene. Dessuten kan de politiske partiene og individuelle representanter i et parlamentarisk styringssystem også ha interesse av å opparbeide en konsensus om viktige politiske saker. Derved vil betydningen av politiske skillelinjer kunne avta.

Kan valg av styringsmodell påvirke kvaliteten på de kommunale tjenestene?

Tjenesteproduksjon er en sentral del av kommunenes virke. Det er derfor viktig å vurdere hvorvidt valg av styringsmodell kan påvirke kvaliteten på det tilbudet kommunene gir til sine innbyggere, og å inkludere dette som en del av kunnskapsgrunnlaget når en kommune skal velge styringsmodell.

På et **teoretisk** nivå er det lite som skulle tilsi at den parlamentariske styringsformen vil gi bedre kvalitet på de kommunale tjenestene enn formannskapsmodellen. Modellene som sådan har lite påvirkning på antallet ansatte som arbeider i kommunens virksomheter, eller hvilken kompetanse de har. På den måten vil valg av politisk styringsmodell neppe virke inn på kvaliteten av de kommunale tjenestene.

Det er også **metodisk** krevende å si noe om mulige sammenhenger mellom tjenestekvalitet og styringsmodell. For det første er det utfordrende å måle tjenestekvalitet (Gautun, Bogen og Grødem, 2013; Econ, 2008). Skal en slik måling ta utgangspunkt i objektive indikatorer som resultater i utdanningssektoren, antall ansatte per barnehagebarn eller antallet hjemmeboende eldre? Eller bør kvalitet heller forstås subjektivt, basert på hvordan brukerne vurderer tjenestene? Det kan også argumenteres for at ulike kommunale tjenester krever ulike kvalitetsmål for å få en så relevant indikator på kvalitet som mulig.

For det andre er det vanskelig å fastslå at en eventuell variasjon i tjenestekvalitet skyldes nettopp styringsmodellen, fordi vi kun har to kommuner som blir styrt etter parlamentarisme i dag. Dersom disse skilte seg ut med høyere eller lavere kvalitet på de kommunale tjenestene, ville det ha vært vanskelig å utelukke at variasjonen skyldes andre forhold, som kommunestørrelse, kommuneøkonomi eller organiseringen av tjenestene (se for eksempel Christensen og Midtbø, 2011; Monkerud og Sørensen, 2010).

Det er gjort lite forskning som belyser eventuell samvariasjon mellom styringsmodell og tjenestekvalitet. Dette skyldes nok både at det er liten teoretisk grunn til å forvente at styringsmodellen vil påvirke tjenestekvaliteten, og at en eventuell sammenheng vil være vanskelig å påvise. Men det er også et tredje moment her: Når kommunenes ressursbruk primært er knyttet til et ansvar for å iverksette rettighetsbaserte nasjonale velferdstjenester, legger den statlige politikken langt på vei rammene for kommuneøkonomien og derved hva kommunene kan gjøre på egenhånd.

Dette momentet gjelder imidlertid uavhengig av styringsmodell, og den begrensede forskningen som foreligger på dette feltet, kan tyde på at det ikke er systematiske forskjeller i tjenestekvalitet mellom de to styringsprinsippene. Lokaldemokratiutvalget i Bergen kommune fant for eksempel ingen betydningsfulle forskjeller i innbyggernes tilfredshet med tjenestene i Bergen og Oslo, sammenlignet med Stavanger og Trondheim (Lokaldemokratiutvalget, 2017). Det gjorde heller ikke den første evalueringen av parlamentarisme i Oslo, hvor konklusjonen var at det ikke var noen effekt av endret styringssystem på kommunens tilbud av tjenester til publikum (Baldersheim og Strand, 1988).

Oppsummering og konklusjoner

I dette kapitlet har vi sett at formannskapsmodellen er mer konsensuspreget enn den konkurransebaserte parlamentariske modellen. Formannskapsmodellen kjennetegnes ved at mindretallet tas med i de politiske beslutningsprosessene, og at administrasjonen spiller en sentral rolle gjennom kommunedirektørens innstillingsrett, mens den parlamentariske styringsmodellen kjennetegnes ved at mindretallet fungerer som opposisjon mot en styringsdyktig posisjon, at det er byrådet som innstiller til politiske vedtak, og at administrasjonen er underordnet politisk ledelse.

Det at formannskapsmodellen er mer konsensuspreget enn den parlamentariske modellen, kan henge sammen med administrasjonens fremtredende rolle i formannskapsmodellen, mens en ansvarliggjøring av det politiske nivået er selve grunnlaget for parlamentarismen. Derved vil formannskapsmodellen kanskje tendere mer mot å fremme helhetlig styring enn den parlamentariske modellen, hvor politiske skillelinjer og sakseierskap er blitt viktigere for de politiske partiene.

Selv om formannskapsmodellen er konsensusorientert, kan sterkt saksengasjement fremme konkurranse også i denne modellen. Vi har sett at det kan utvikle seg et flertall og mindretall i formannskapskommuner, som ligner situasjonen med partier i posisjon og opposisjon i parlamentarisk styrte kommuner. Parlamentarisk styrte kommuner kan også være mer konsensusorienterte enn modellens grunnprinsipper skulle tilsi. Dette gjelder særlig når byrådet er i mindretall og må søke flertall i bystyret fra sak til sak.

3 Erfaringer med politiske styringsformer

I dette kapittelet ser vi nærmere på erfaringer med den politiske styringsformen i Stavanger, Trondheim og Kristiansand samt i de tre kommunene som har eller har hatt parlamentarisme – Oslo, Bergen og Tromsø. Vi tar for oss hvor majoritets- eller konsensuspreget politikken er, hvordan informantene opplever plasseringen av ansvar og muligheten til å holde politikere ansvarlig, forholdet mellom politikk og administrasjon og hvor effektiv og helhetlig informantene opplever at styringen av kommunen er.

Utgangspunktet for våre analyser er de 20 dybdeintervjuene vi har gjennomført med administrativ og folkevalgt ledelse i Stavanger, Trondheim, Kristiansand, Oslo og Bergen samt funn fra tidligere evalueringer av parlamentarismen i Oslo, Bergen og Tromsø. Dessuten baserer vi oss på data om kommunal organisering fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase og andre offentlig tilgjengelige datakilder.

Våre analyser viser at graden av majoritets- eller konsensuspreg ikke er så tydelig som idealmodellene skulle tilsi. I begge styringsmodeller er det stort rom for både samarbeid og konkurranse på politisk nivå, og administrasjonens rolle er også langt på vei den samme i de to modellene. Blant flere av de folkevalgte vi har intervjuet i formannskapskommunene, ser tydeliggjøring av det politiske ansvaret for kommunens utvikling ut til å være en viktig motivasjon for å innføre parlamentarisme.

Forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen fremstår som godt og preget av gjensidig forståelse i begge styringsformene. Flere av de folkevalgte i formannskapskommunene uttrykker at de kan bli utålmodige med administrasjonen til tider, men har samtidig en grunnleggende tillit til administrasjonens faglighet. Et sentralt funn fra intervjuene er at formannskapskommunene oppleves å være bedre på helhetlig styring enn effektivitet, mens det er omvendt i de parlamentariske kommunene.

Formannskapsmodellen i Stavanger, Trondheim og Kristiansand

Vi begynner dette kapittelet med å se nærmere på hvordan formannskapsmodellen blir praktisert i Stavanger, Trondheim og Kristiansand. Denne innføringen i den politiske og administrative organiseringen av kommunene er i hovedsak basert på data fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase.

Politisk og administrativ organisering

Stavanger, Trondheim og Kristiansand er tre bykommuner med hhv. 145 000, 208 000 og 113 000 innbyggere. Alle tre gjennomførte kommunesammenslåinger 1. januar 2020,⁵ men befolkningsmessig var endringene bare på noen få prosent. Sammenslåingene førte heller ikke til store endringer i hvordan de tre kommunene er territorielt organisert politisk og administrativt.

Stavanger har i dag ni kommunedeler, med hvert sitt kommunedelsutvalg. Disse skal være et bindeledd mellom kommunedelen og kommunens sentrale organer. Utvalgene består av 11 medlemmer med varamedlemmer og er valgt av kommunestyret i Stavanger. Verken Trondheim eller Kristiansand har lignende ordninger i dag.

Kommunestyret

Kommunestyrene i Stavanger og Trondheim har 67 medlemmer, mens Kristiansand har 71 kommunestyremedlemmer (jf. tabell 3.1).⁶ Av de tre byene hadde kommunestyret i Stavanger færrest møter og behandlet færrest saker i 2020: 10 møter og 128 saker. I Trondheim var tilsvarende tall 12 møter og 254 saker og i Kristiansand 13 møter og 258 saker.^{7,8} Denne forskjellen i antall møter og saker behandlet i kommunestyret, skyldes trolig at delegeringsreglementet i Stavanger legger opp til at kommunestyret og formannskap behandler færre saker fordi mer vedtaksmyndighet er delegert til utvalgene.

Kommunestyrets praksis med å delegere myndighet til andre politiske organer varierer mellom kommunene. Selv om kommunestyret i Stavanger har delegert en del vedtaksmyndighet til utvalgene, som nevnt ovenfor, fattes fortsatt mange beslutninger i kommunestyret. Sann er det også i Kristiansand. I Trondheim har kommunestyret delegert langt mer til andre politiske organ, og kommunestyret fatter kun lovpålagte og overordnede strategiske vedtak.

Formannskapet

Formannskapet i Stavanger hadde færrest møter av formannskapene i de tre kommunene. De behandlet også betydelig færre saker enn formannskapet i Trondheim, men litt flere enn i

⁵ Finnøy og Rennesøy ble en del av Stavanger, Klæbu en del av Trondheim og Songdalen og Søgne en del av Kristiansand.

⁶ Trondheim og Kristiansand benytter betegnelsen bystyre om dette organet, mens Stavanger benytter kommunestyre, som er betegnelsen i kommuneloven.

⁷ Faktaopplysningene om kommunal organisering som benyttes i dette kapittelet er hentet fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase. Se Jones et al. (2021) for en nærmere diskusjon av datamaterialet. Materialet kan også utforskes på nettsiden www.kommunalorganisering.no.

⁸ Interpellasjoner er ikke inkludert i tallene om antall saker.

Kristiansand. Dette skyldes trolig at Stavanger har et kommunalutvalg som fungerer som arbeidsutvalg for formannskapet, som trolig tar en del av sakene som behandles i formannskapet i de andre byene.

I Stavanger og Trondheim har formannskapet ansvar for å behandle et betydelig omfang av saker utover lovens minimum. Ansvarsområdet er mindre i Kristiansand, der formannskapet bare behandler enkelte andre saker i tillegg til det minimum som er fastsatt i loven. I både Stavanger og Kristiansand har formannskapet beslutningsmyndighet i få og helt spesielle saker og innstiller til kommunestyret. I Trondheim har formannskapet omfattende beslutningsmyndighet, men innstiller ikke til kommunestyret med unntak av i saker hvor dette er lovpålagt. I de fleste tilfeller går formannskapets innstillinger via komiteene (Trondheim kommune, u.d.).

Politiske utvalg og kommunedirektørens rolle

Utformingen av utvalgene under kommunestyret (kommunelovens § 5-7) er ganske lik i Stavanger og Kristiansand. Stavanger har seks og Kristiansand syv utvalg. Alle utvalgene har avgjørelsesmyndighet og innstillingsrett til både formannskapet og kommunestyret. I Stavanger kan kommunedirektøren innstille til kommunestyret. Slik er det ikke i Kristiansand, der formannskap, politiske utvalg og ordfører har innstillingsrett. Trondheim har ikke utvalg etter § 5-7, men komiteer. I Trondheim er det i hovedsak komiteene som innstiller til kommunestyret. Kommunedirektøren har ikke innstillingsrett.

I tabell 3.1 har vi oppsummert disse likhetene og forskjellene mellom formannskapskommunene Stavanger, Trondheim og Kristiansand.

Tabell 3.1 Politisk og administrativ organisering i Stavanger, Trondheim og Kristiansand

	STAVANGER	TRONDHEIM	KRISTIANSAND
Kommunestyret	67 medlemmer	67 medlemmer	71 medlemmer
Kommunestyremøter	10 møter / 128 saker	12 møter / 254 saker	13 møter / 258 saker
Delegert myndighet	Delvis	Mye	Delvis
Formannskapet	19 møter / 226 saker ⁹	52 møter / 398 saker	29 møter / 179 saker
Formannskapets ansvar	Betydelig saksomfang	Betydelig saksomfang	Lite saksomfang
Politiske utvalg	6 (avgjørelsesmynd.)	7 komiteer innstiller ¹⁰	7 (avgjørelsesmynd.)
Kommunedirektøren	Innstillingsrett	Innstiller ikke	Innstiller ikke

Kilde: KDDs organisasjonsdatabase (2020)

⁹ Forskjellen i antall saker og møter i formannskapet i Stavanger og de to andre byene skyldes trolig at Stavanger har et kommunalutvalg som fungerer som arbeidsutvalg for formannskapet, og at det er delegert mye vedtaksmyndighet til kommunens utvalg.

¹⁰ Trondheim har ikke politiske utvalg, men sju komiteer som kan innstille til kommunestyret.

Den politiske situasjonen i Stavanger, Trondheim og Kristiansand

I dag har Arbeiderpartiet ordførervervet i disse formannskapskommunene: Kari Nessa Nordtun i Stavanger,¹¹ Rita Ottervik i Trondheim og Jan Oddvar Skisland i Kristiansand. I alle tre er det koalisjoner som i hovedsak er sentrum/venstre-orientert som styrer. I Stavanger og Kristiansand overtok Arbeiderpartiet ordførervervet i 2019 etter en lengre periode med ordførere fra Høyre, mens i Trondheim har Arbeiderpartiet hatt ordføreren siden 2003. Dermed utgjorde valgresultatet i 2019 et tydelig brudd for både Stavanger og Kristiansand, mens resultatet i Trondheim bar preg av kontinuitet.

I Stavanger overtok Arbeiderpartiet ordførervervet etter å ha inngått et valgteknisk samarbeid med Miljøpartiet De Grønne, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Folkets parti FNB. Avtalen innebar et samarbeid om å utpeke ordfører, varaordfører og utvalgs- og styreledere samt en intensjon om å diskutere felles saker. De seks partiene fikk 38 av 67 mandater og overtok ordførervervet etter at Høyre hadde styrt Stavanger i 24 år.¹²

I Trondheim har Rita Ottervik fra Arbeiderpartiet vært ordfører siden 2003, og som i Stavanger har Ap i Trondheim inngått et rødgrønt samarbeid med MDG, SV og Sp. Til sammen har de fire partiene 51 av de 67 mandatene i kommunestyret.

I Kristiansand ble Jan Oddvar Skisland fra Arbeiderpartiet valgt til ordfører etter det mange mente var et «maktdrama uten like» i 2019. Skisland ble valgt med knappest mulig flertall: 36 av 71 stemmer. Det var fire utbrytere fra partiet Demokratene som sikret Ap ordførervervet, for første gang siden 1946. Arbeiderpartiet styrer Kristiansand sammen med MDG, Senterpartiet, SV og Rødt.

Gjentagende diskusjoner om overgang til parlamentarisme

Innføring av parlamentarisme har vært diskutert ved gjentatte anledninger i de tre kommunene, men begrunnelsene for en endring av styringsform varierer. I Stavanger la Leif Arne Moi Nilsen fra FrP frem en interpellasjon høsten 2020, der han foreslo at kommunedirektøren skulle fremme en sak til kommunestyret om innføring av parlamentarisme. Forslaget ble begrunnet med at kommunen stadig møter krevende utfordringer som stiller krav til helhetlige løsninger og strategisk ledelse. Digitalisering og miljøinnsats er områder Moi Nilsen la vekt på i sin begrunnelse for hvorfor Stavanger burde innføre parlamentarisme.

I en kronikk i Adresseavisen publisert i januar 2022, skriver ordfører Rita Ottervik at overgangen til parlamentarisme vil «kunne revitalisere lokaldemokratiet og vise frem forskjellene mellom partiene på en enda bedre måte» (Ottervik og Aas, 2022, ikke paginert). Dette er også et argument som går igjen i mange av de intervjuene vi har foretatt i forbindelse med denne utredningen.

I Kristiansand vedtok bystyret med klart flertall 27. april 2022 at antall bystyrerepresentanter skal reduseres fra 71 til 57 etter kommunevalget i 2023. Bystyret ønsker også en utredning av om byen skal gå over til en parlamentarisk styringsform. I debatten ble det blant annet argumentert med at en innføring av parlamentarisme vil styrke lokaldemokratiet ved å overføre makt fra administrasjonen til

¹¹ Nordtun er i skrivende stund i permisjon, og varaordfører Dagny Sunnanå Hausken fra Senterpartiet fungerer som ordfører med Dag Mossige fra Arbeiderpartiet som varaordfører.

¹² Se vedlegg 1 for en oversikt over oppslutningen om de politiske partiene i de tre byene ved kommunevalget i 2019.

de folkevalgte, og ved at det blir mulig å holde politikere ansvarlig i større grad enn i formannskapsmodellen. Som i Stavanger og Trondheim er det ikke første gang dette diskuteres i Kristiansand. Debatten går helt tilbake til midten av 1990-tallet (Ihme og Reite, 2022).

Funn fra intervjuene i formannskapskommuner

I det følgende presenterer vi funn fra intervjuene med folkevalgte og administrasjon i Stavanger, Trondheim og Kristiansand. Vi har delt intervjumaterialet inn i fire hovedtemaer som utgjør sentrale forskjeller mellom formannskapsmodellen og parlamentarisme: Grad av majoritets- eller konsensuspreg, ansvarliggjøring, forholdet mellom politikk og administrasjon og muligheten til effektiv og helhetlig styring.

Grad av majoritets- eller konsensuspreg

I forrige kapittel så vi at de to styringsmodellene langt på vei må forstås som det vi i vitenskapelige termer kaller idealmodeller for politisk styring. I praksis er det stor variasjon i måten de fungerer på, og i mange tilfeller finner vi klare trekk fra den ene modellens grunnprinsipper i praktiseringen av den andre. Det kan derfor være gode grunner til å diskutere hvilket mulighetsrom som finnes i den formannskapsbaserte styringsmodellen til å gjennomføre endringer i forhold til dagens praksis, før det eventuelt vedtas å gå over til en parlamentarisk modell.

Ett argument som går igjen i flere av de intervjuene vi har gjennomført i de formannskapsstyrte kommunene, er at det som tidligere ble referert til som et flertall og et mindretall i kommunestyret og formannskapet, i økende grad oppfattes som en posisjon og opposisjon, som i parlamentarisk styrte kommuner. En slik utvikling ser ut til å ha funnet sted både i Stavanger, Kristiansand og Trondheim. Mange av informantene våre refererer også til begrepene posisjon og opposisjon, før de retter seg selv og sier at de egentlig skulle ha sagt flertall og mindretall. Dette handler ikke bare om ordbruk, men også om praksis. Som flere av informantene påpeker, fungerer lokalpolitikken i dag mer som nasjonalpolitikken enn den har gjort tidligere. Det er et klarere skille mellom en sentrum-høyre og en sentrum-venstre blokk, hvor konkurransen mellom de politiske partiene i mange tilfeller er større innad i de to blokkene enn mellom dem (Grindheim og Strøm, 2022).

Med et klarere skille mellom to blokker, får kommunene en situasjon hvor partier som potensielt skal samarbeide om å støtte en felles ordførerkandidat, også må konkurrere med hverandre om de samme velgerne og ikke om velgerne i den andre blokken. Dette fører igjen til et langt sterkere markeringsbehov for politikerne og de politiske partiene, enn det vi har vært vant til tidligere.

En viktig grunn til at politikerne i økende grad fokuserer på velgerne, er at grunnleggende politiske skillelinjer og partiidentitet betyr mindre for hvordan vi stemmer i dag enn tidligere, mens det som ofte kalles rasjonelle valg, er blitt viktigere. Som valgforskningen viser, gir dette seg utslag i at den politiske «dagsorden» og de politiske partienes «sakseierskap» er blitt viktigere for velgerne (Saglie, Bergh, Gitlesen og Rommetvedt, 2021). Derved vil også flere velgere være på vandring mellom hvert valg og bestemmer seg for hvilket parti de vil stemme på i løpet av valgkampen.

Som Saglie et al. (2021) har påpekt, var velgervandringene mellom 2015- og 2019-valgene langt større enn ved tidligere kommunevalg. I 2019 førte dette til betydelige endringer i partienes oppslutning og

et mer fragmentert partilandskap. De største partiene gikk tilbake, mens mindre partier gikk frem. I både Stavanger og Kristiansand kom det nye partier og partikonstellasjoner til. I Kristiansand endte for eksempel bystyret opp med 15 partier etter kommunevalget i 2019. Som følge av at noen spesielle saker ble sterkt politisert, meldte flere representanter seg også ut av sine opprinnelige partier og støttet et ordførervalg på tvers av tradisjonelle politiske skillelinjer.

Det at lokalpolitikken er blitt mer polarisert som følge av økt dagsordentenkning og saksfokusering, kan føre til utviklingen av det vi i figur 2.1 kalte et vetodemokrati. Det har vi tydelig sett i Kristiansand, hvor flere store saker i det siste har overskygget tradisjonelle politiske skillelinjer. Det har ført til at de to styringspartiene, Arbeiderpartiet og Høyre, i større grad har måttet markere seg overfor det vi kan kalle dagsordens- og saksorienterte partier, og slik sett har vært med på – eller blitt tvunget til – å polarisere lokalpolitikken. Også i Stavanger og Trondheim har det skjedd en lignende utvikling. Som en informant i en av formannskapskommunene beskriver:

[...] det er blitt et behov for å polarisere og blitt behov for å i større grad fokusere på ulikhet, hvor vi slåss om velgernes gunst kontinuerlig. Mange spør for eksempel om hvorfor ikke Høyre og Arbeiderpartiet kan samarbeide. Det burde vi i langt større grad, men i avisen leser du jevnlig at vi er uvenner og motpoler. Men det er vi ikke. Det blir veldig svart-hvitt, mens det er mange flere nyanser. Og det blir nesten slik at du velger å ikke gi applaus når noen gjør noe viktig og riktig; det er helt meningsløst at vi ikke kan samarbeide. Vi bor i en region hvor vi trenger å finne felles løsninger. Men nå skal vi stå for helt forskjellige syn, selv om vi lokalt, nasjonalt og internasjonalt burde stå frem med felles holdning. Jeg er veldig bekymret for at vi ikke får de rette personene inn i politikken fordi slik det er nå, blir det altfor polarisert, og vi har et altfor ampert debattklima.

- Folkevalgt, formannskapskommune

Flere informanter peker på at strømming av politiske møter kan bidra til å forsterke polariseringen, fordi representantene er mer fokusert på å nå ut til velgerne på andre siden av skjermen enn å få til reelle diskusjoner med sine medrepresentanter. En informant uttaler at:

[...] når alt streames, snakker de ikke til hverandre, men inn i kamera – de heiser øynene og ser inn i kameraet, fremfor å snakke rundt bordet med de [andre] folkevalgte. De er ikke interessert i den debatten rundt utvalget, men velgerne de tror de har på skjermen.

- Administrativt ansatt, formannskapskommune

Samtidig som det kommer klart frem av intervjuene, at politikken har blitt mer polarisert og konkurranseorientert de siste årene, er det viktig å peke på at flere informanter, både blant folkevalgte og administrativt ansatte, trekker frem formannskapet som et velfungerende organ i denne styringsmodellen. De folkevalgte setter pris på dette organet som en møteplass og diskusjonsarena for partiene. Selv om politikken er preget av posisjons- og opposisjonstankegang, ser det altså ikke ut til at formannskapet har mistet sin funksjon. En folkevalgt beskriver for eksempel at formannskapet er en arena der partiene kan «snakke med hverandre på kryss og tvers» og mener at dette legger til rette for samarbeid.

Et sentralt spørsmål er om innføringen av en parlamentarisk styringsmodell vil påvirke utviklingen mot mer polarisering og politisering i de formannskapsstyrte kommunene. De færreste av våre informanter tror egentlig det, men mener i stedet at den utviklingen vi har sett de siste årene – med sterkere grad av politisering og polarisering av lokalpolitikken – har med endringer i politisk kultur å gjøre. Dette kan neppe motvirkes gjennom endring av styringsform. På spørsmål om det er noen organisatoriske grep en kommune kan gjøre for å bidra til mer samarbeid og konsensus, svarer en av informantene:

Altså, jeg klarer ikke å se hvordan, for hvordan i all verden skal du lage et reglement som tar høyde for det? [...] Jeg vil si at dette er et kulturspørsmål, altså hva slags raushet viser flertallet; jeg må si at noe må du faktisk bare overlate til kultur og å bygge kultur, du klarer aldri å lage et reglement som er så finmasket. [...] Det er noen grenser for hva du kan fange opp med regler, og så må du arbeide med kultur.

- Folkevalgt, formannskapskommune

Oppsummert har vi sett at partilandskapet i alle disse tre kommunene har utviklet seg mot en blokkdeling, der partiene ofte fungerer som en posisjon og en opposisjon, heller enn et flertall og et mindretall. Behovet for å markere seg overfor velgerne har gjort politikken mer polarisert, og noen informanter mener at strømming av politiske møter kan være med på å forsterke en slik utvikling. Samtidig trekker flere informanter frem formannskapet som et organ som fungerer godt i deres kommune, og de setter pris på å ha denne møteplassen mellom partiene nettopp for å kunne utvikle et godt klima for samarbeid og konsensus.

Ansvarliggjøring

Det klart mest brukte argumentet for å endre styringsmodell fra formannskapsmodell til parlamentarisme blant våre informanter er at politikerne vil kunne holdes ansvarlig for de politiske vedtakene som gjøres i større grad enn i dag. Dette mener noen av dem at også kan bidra til å øke effektiviteten i den kommunale virksomheten, ved at oppfølgingen av politiske vedtak blir et direkte politisk ansvar. Samtidig vil synliggjøringen av ansvar kunne gjøre det enklere for velgerne å finne det politiske partiet og de politikerne de ønsker å stemme på, gitt at den enkelte byråd – og byrådet som kollegialt organ – blir ansvarliggjort for den politikken som føres.

Et hovedinntrykk fra intervjuene er imidlertid at det ser ut til å være større interesse blant politikerne for å innføre en parlamentarisk modell for å øke ansvarliggjøringen enn det er blant de administrativt ansatte. Mange av de folkevalgte vi har snakket med, gir uttrykk for at de har mindre kontroll med administrasjonen enn i de parlamentarisk styrte kommunene. Et argument som går igjen hos politikerne som ønsker å innføre parlamentarisme, er at effektiviteten i administrasjonen er for lav, det vil si at ting tar for lang tid, og at administrasjonen ikke prioriterer og iverksetter politiske vedtak slik politikerne ønsker. De administrativt ansatte understreker på sin side at de må gjennomføre faglig forsvarlig saksbehandling. Dette er et prinsipp som trekkes frem av de administrativt ansatte i begge de to styringsmodellene.

Vi kommer tilbake til forholdet mellom politikk og administrasjon nedenfor, men dette rører også ved den mangelen på politisk ansvarliggjøring som mange informanter trekker frem som en utfordring med formannskapsmodellen. Flere av våre informanter, både blant folkevalgte og administrativt ansatte, beskriver at formannskapsmodellen i dag langt på vei fungerer som en parlamentarisk modell.

De folkevalgte er opptatt av at flertallet ikke har kontroll over administrasjonen på samme måte som i en parlamentarisk modell, mens de administrativt ansatte trekker frem at de folkevalgte i noen tilfeller ønsker å være mer involvert i administrasjonens arbeid enn det formannskapsmodellen tilsier. Flere folkevalgte peker også på at det er vanskelig for velgerne å se forskjell på partiene, og å vite hva som er henholdsvis administrasjonens og de folkevalgtes ansvar. Dermed blir de folkevalgte holdt ansvarlig for ting de opplever at de ikke kan påvirke. En informant som sitter i flertall, uttrykker stor frustrasjon over dette:

Folk ser ikke forskjeller, de tenker at kommunedirektøren har gjort en brøler, så får vi skylda. Så veldig få folk får med seg forskjell på kommunal administrasjon og politikere, dette er uholdbart. Det er krevende. [...] vi er ikke "hands on" slik innbyggerne forventer at vi er, så det er å styre uten å styre. Vi har ikke maktmidlene, vi er frustrert.

- Folkevalgt, formannskapskommune

Utviklingen mot et avtaledemokrati (jf. figur 2.1) skaper også frustrasjon hos folkevalgte i mindretall, som vi har intervjuet. De opplever at de ikke har samme midlene til å holde flertallet ansvarlig som de ville hatt hvis kommunen gikk over til en parlamentarisk styringsmodell, og de har begrenset mulighet til å påvirke politikken gjennom konsensusorienterte prosesser. En folkevalgt spør:

Når du har snikinnført parlamentarisme, hvorfor ikke like godt gjøre det formelt? Nå styrer de parlamentarisk, men slipper ansvar.

- Folkevalgt, formannskapskommune

Tanken er da at denne dynamikken vil fungere annerledes i en parlamentarisk modell, hvor prinsippet er ansvarliggjøring av politisk ledelse. Samtidig er det viktig å understreke at innføringen av parlamentarisme ikke gir noen garanti for at det blir enklere å plassere det politiske ansvaret i alle typer saker. En grunn til dette kan være at det ikke nødvendigvis er mulig å etablere et styringsdyktig flertall i en parlamentarisk kommune uten å måtte gi koalisjonspartnere i et byråd stor grad av innflytelse på den felles politikken, slik vi har sett både i Oslo og Bergen. Dette skjer naturligvis også i formannskapsstyrte kommuner, hvor ordføreren trenger støtte fra andre partier enn sitt eget for å bli valgt. Som en av våre informanter sa, kan det bli dyrt å skulle få igjennom saker for en ordfører som må forhandle med flere partier som bare er ute etter å fremme sine egne interesser.

Igjen er det grunn til å minne om at dette kanskje i større grad skyldes utviklingen av politisk kultur på kommunalt nivå de siste årene, heller enn strukturene de politiske prosessene foregår innenfor. Hvis formannskapsmodellen skal fungere ut fra de forutsetningene den er basert på, må politikerne akseptere og respektere de prosessene og prosedyrene som gjelder. Det er det nok ikke alle politikere som gjør. Dette gjelder kanskje spesielt i tilfeller hvor heller ikke partiapparatet og partikulturen er rettet inn mot samarbeid og ideen om å skape konsensus om de politiske løsningene i kommunen. En av våre informanter beskriver at en slik mangel på ansvarsfølelse blant enkelte politikere gjorde det vanskelig å skape et stabilt flertall, men var samtidig usikker på hvorvidt dette skyldes styringsmodellen eller andre vilkår:

[...] om det kan kobles til formannskapsmodellen vet jeg ikke, men det er mer personlige frustrasjoner knyttet til hvor skjørt og sårbart demokratiet er i formannskapsmodellen, hvor enkeltpersoner kan skape utrolig mye støy og

forsinke prosesser, og hvor vi egentlig sitter uten virkemidler eller verktøy for å kunne gjøre noe med det. Ikke sikkert det skyldes formannskapsmodellen, men kanskje.

- Folkevalgt, formannskapskommune

Manglende forståelse for hva det vil si å være folkevalgt blant enkelte politikere, er også blitt trukket frem som et argument for at byer av den størrelsen vi snakker om her – med over 100 000 innbyggere – trenger en profesjonalisering av lokalpolitikken, for at de folkevalgte skal forstå det ansvaret de tross alt har som politiske representanter i et demokrati.

Oppsummert har vi sett at ansvarliggjøring er en sentral utfordring når en kommune nærmest styres etter parlamentariske prinsipper innad i en formannskapsmodell. De folkevalgte i flertall opplever at de holdes ansvarlig for ting de ikke kan påvirke, og mindretallet savner mekanismer for å holde flertallet ansvarlig. Noen informanter trekker også frem manglende ansvarsfølelse blant enkelte folkevalgte som en utfordring. Endringer i den politiske kulturen i kommunen kan være med på å skape et mer fragmentert politisk landskap. De administrativt ansatte opplever at de folkevalgte i noen tilfeller ønsker å være mer involvert i administrasjonens arbeid enn det som er naturlig i en formannskapsmodell.

Forholdet mellom politikk og administrasjon

Som vi så i forrige kapittel, er en av de mest markante forskjellene på formannskapsmodellen og parlamentarisme at kommunedirektøren og administrasjonen ser ut til å ha større grad av innflytelse i formannskapsstyrte enn i parlamentarisk styrte kommuner. Det er mange grunner til dette, men den viktigste er at mens det er kommunedirektøren som har innstillingsrett i de formannskapsstyrte kommunene, er den parlamentariske modellen basert på at den enkelte byråd og byrådet som kollegialt organ, står direkte ansvarlig overfor bystyret. Den enkelte byråd har et politisk ansvar for sin byrådsavdeling som også omfatter administrasjonen. Spørsmålet er likevel hvor stor forskjell dette til syvende og sist utgjør, gitt at det stilles de samme kravene til administrasjonens faglige utredning og iverksetting i de parlamentarisk styrte kommunene som i de formannskapsstyrte.

Hovedinntrykket fra intervjuene vi har gjennomført, er at forholdet mellom politikk og administrasjon i de fleste tilfeller fungerer godt i de kommunene vi har undersøkt. Relasjonen preges av gjensidig respekt og forståelse for at det politiske og administrative nivået i kommunen har forskjellige oppgaver og skal fylle to ulike roller. Hos noen administrativt ansatte kommer det samtidig frem en viss frustrasjon over at ikke alle politikere kanskje forstår dette i like stor grad. Det kan være fordi de for eksempel har for liten politisk erfaring eller ikke respekterer de grunnleggende reglene som gjelder for lokalpolitikken og de politiske prosessene denne styres etter.

Blant de folkevalgte uttrykker flere en frustrasjon over manglende innflytelse over administrasjonens arbeid, og at administrasjonen er for lite effektiv. Flere argumenterer med at en innføring av parlamentarisme vil gjøre styringen av kommunen mer effektiv, men uten å gå nærmere inn på hvordan en slik effektivitetsgevinst eventuelt ville kunne realiseres i praksis. Frustrasjonen synes å være til stede i alle de tre kommunene, men fortoner seg kanskje noe sterkere i Stavanger og Kristiansand enn i Trondheim. Flere informanter peker på at skiftet av styringskoalisjon i Stavanger og Kristiansand i 2019 nok kan ha gitt politikerne i flertall ekstra stor virketrang og gjort dem utålmodige med administrasjonen fordi de ønsker å få iverksatt sin politikk raskt.

De folkevalgte som vil innføre parlamentarisme i formannskapsstyrte kommuner, argumenterer gjerne med at dette vil føre til en overføring av ansvaret for iverksettelsen av politiske vedtak til politisk nivå. Iverksettelsen vil dermed gå raskere og være mer effektivt enn i dag. En informant resonnerer på følgende måte:

Som gruppeleder har jeg lite informasjon, blir ikke involvert i prosesser, ofte er en sak til behandling og så kommer den som en overraskelse. Du har ikke mulighet til å legge føringer på prosessene før de kommer på bordet, og ikke minst har vi store informasjonshull. Det er det med at modellen er lagt opp sånn, det er det som er - du skal ha uavhengighet – det gjør også at det blir vanskelig for å oss å påvirke underveis. Mange vedtak tar også skrekkelig lang tid, og det er også et demokratisk problem – du har ikke mulighet til å påvirke, prioritere, sende signal.

- Folkevalgt, formannskapskommune

Mot dette synet argumenterer de administrativt ansatte blant våre informanter med at de må følge de lover og regler som gjelder for god forvaltningsskikk. Selv om politikerne etterspør mer effektivitet fra administrasjonens side, stilles det også krav til etterrettelighet fra dem overfor politikerne og ikke minst innbyggerne i kommunen, påpeker flere av de administrativt ansatte. Politikerne ønsker raske resultater, mens administrasjonen også må tenke på prosessen fra utredning til iverksettelse. På spørsmål om hvordan dette fungerer i formannskapsmodellen i dag, svarer en administrativt ansatt:

Den fungerer greit, men det er klart det er litt utfordrende, forholdet mellom kommunedirektørens utredningsplikt og de politiske beslutningene; vi får litt følelse av at beslutningene kommer før vi får tid til å utrede ting, og at politikerne tidvis bestiller bestemte typer vedtak.

- Administrativt ansatt, formannskapskommune

På spørsmål om hvordan denne tendensen har vært over tid, svarer vedkommende:

Jeg synes det politiske miljøet nå er mer fremoverlent og nærmer seg en byrådsmodell, enn jeg var vant med noen år tilbake. De vil gjerne droppe de tungvinte byråkratiske prosessene vi forbinder med en formannskapsmodell. Det har beveget seg i den retningen de seneste årene.

- Administrativt ansatt, formannskapskommune

Vedkommende er usikker på hva denne utviklingen kunne skyldes, men relaterer den til en diskusjon rundt forskjellen på heltids- og deltidspolitikere. En overgang til parlamentarisme vil gi sterkere grad av profesjonalisering og påvirke forholdet mellom det politiske og administrative nivået i kommunen, påpekte informanten:

Vi har mange flinke heltidspolitikere som vil mye, og de vil sette sin agenda, men har ikke tid til å vente på kommunedirektøren og [vedkommende sine] folk, og motsetningsforholdet mellom flertall og mindretall i kommunen er nå ganske skarpt og da har nok flere behov for å sette den politiske agendaen før kommunedirektøren kommer med sine betraktninger, som er mer balansert.

- Administrativt ansatt, formannskapskommune

Oppsummert viser våre intervjuer at de politiske representantene vektlegger politikk, ideologi og demokratisk legitimitet, mens de administrativt ansatte primært er opptatt av faglig uavhengighet og god forvaltningsskikk, regler og rettsstatlig legalitet. Det er likevel ikke noen grunnleggende motsetning mellom de to tenkemåtene blant de vi har intervjuet, men snarere en gjensidig respekt og forståelse for at de folkevalgte og administrasjonen skal oppfylle to forskjellige roller, og at dette til tider kan skape noen utfordringer i møtet med hverandre.

Effektiv og helhetlig styring

Som vi så i forrige kapittel, er det et grunnleggende prinsipp i formannskapsmodellen at den skal fremme samarbeid og konsensus blant politikerne i kommunen og sikre en helhetlig styring av kommunens virksomhet fra administrasjonens side. I den parlamentariske modellen er det større fokus på at politikken også lokalt er mer konkurransepreget, og at målet med parlamentarismen er å frembringe et styringsdyktig flertall, hvor det enkelte byråd også står politisk ansvarlig for administrasjonen innenfor sin byrådsavdeling.

Enkelte av våre informanter mener at den parlamentariske styringsformen kan føre til mindre helhetlig styring, fordi den koordinerende kommunedirektørfunksjonen faller bort. Men samtidig er det også de som mener at dette kan føre til en mer målrettet og effektiv styring, uten at det kommer frem i detalj hva denne effektivitetsgevinsten eventuelt skulle bestå av.

Da vi spurte informantene om deres vurdering av hvor effektiv og helhetlig styringen av deres kommune er i dag, syntes både folkevalgte og administrativt ansatte at dette var vanskelig å svare på. Det finnes noen kriterier for å vurdere dette, for eksempel om myndighetsutøvelsen overfor innbyggerne i kommunen foregår i henhold til vedtatte regler og rutiner eller i henhold til oppsatte budsjetter. Men, som flere av informantene våre påpeker, er det vanskelig å si når en kommune styres effektivt og helhetlig *nok*. Flere av informantene pekte også på at det er vanskelig å vurdere effektiviteten til kommunen akkurat nå, fordi styringen de siste årene har vært så preget av pandemien.

Med forbehold om at effektivitet og helhet kan være vanskelig å vurdere for den enkelte av de informantene vi har snakket med ut fra deres ståsted, er hovedinntrykket fra intervjuene med både folkevalgte og administrativt ansatte i formannskapskommunene at det generelt sett er større tilfredshet med hvor *helhetlig* styringen av kommunen er, enn hvor *effektiv* den er. Mange informanter, spesielt i Stavanger, vektlegger at kommuneplanens samfunnsdel er et verktøy som bidrar til å sikre helhetlig styring av kommunen.

Som en av våre informanter imidlertid påpeker, blir muligheten for helhetlig styring også påvirket av hvilke oppgaver kommunene har på vegne av staten og den økte vektleggingen av dagsordenpolitikk og sakseierskap som har vokst frem i lokalpolitikken de siste årene. I mange tilfeller vil dette kunne komme i konflikt med ideen om helhetlig styring og føre til at de folkevalgtes ønsker om raske resultater overfor sine velgere, trumfer administrasjonens krav til faglige utredninger og etterrettelige prosedyrer for ansvarlig saksbehandling. Dette kan selvsagt være like utfordrende, om ikke enda mer utfordrende, i parlamentarisk styrte kommuner som i de formannskapsstyrte.

De folkevalgte vedgår – når de blir utfordret på det – at den administrative kapasiteten kanskje ikke blir større med en parlamentarisk styringsmodell enn dagens formannskapsmodell. Men samtidig mener de at de vil kunne få bedre mulighet til å påvirke kommunens prioriteringer enn i dag, og

derved hvilke saker administrasjonen behandler først. Flere av de administrativt ansatte vi har intervjuet, er i tvil om en innføring av parlamentarisme vil øke effektiviteten i kommunens totale virksomhet og peker samtidig på at raskere prosesser også vil kunne gå på bekostning av grundige faglige saksutredninger. Her kommer det også frem at det er en gjensidig forståelse for hvorfor de to nivåene i kommunen kanskje ser på dette med ulikt utgangspunkt, og at de derfor har behov for å møte hverandre i fora som ikke nødvendigvis er åpne for publikum. De erfarer imidlertid at dette er vanskelig siden møter som kommuneloven definerer som politiske, skal være åpne. Det betyr gjerne at det blir mer politikk enn administrasjon som diskuteres i slike møter.

Oppsummert har vi sett at både folkevalgte og ansatte i administrasjonen synes det er vanskelig å vurdere hvor effektiv og helhetlig styringen av kommunen er. Begge informantgrupper ser likevel ut til å være mer tilfredse med hvor helhetlig styringen er, enn hvor effektiv den er.

Parlamentarismen i Oslo og Bergen, samt erfaringer fra Tromsøparlamentarismen

I denne delen av kapittelet ser vi på hvordan Oslo og Bergen praktiserer den parlamentariske styringsformen i dag. Vi trekker også inn noen erfaringer fra Tromsøparlamentarismen, der dette er relevant. Vi gir først en kort innføring i den politiske og administrative organiseringen av Oslo og Bergen, basert på data fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase.

Politisk og administrativ organisering

Oslo og Bergen er to bykommuner med rundt 700 000 og 290 000 innbyggere. Oslo er også fylkeskommune, men i geografisk forstand og med hensyn til politikk og forvaltning er Oslo kommune og Oslo fylkeskommune synonyme begreper.

Oslo har siden 2004 vært inndelt i 15 bydeler med egne politiske styringsorganer. Disse består av 15 medlemmer som blir direkte valgt for fire år av gangen, samtidig med kommune- og fylkestingsvalget. Bydelsutvalgene har ansvar for desentraliserte kommunale oppgaver, de vedtar budsjett og økonomiplan og skal føre tilsyn og kontroll med bydelsadministrasjonen og tjenestene bydelsadministrasjonen utfører.

Bergen kommune har i flere perioder hatt ulike lokalpolitiske utvalg på bydelsnivå, og i 2008 ble det etter noen års pause etablert bydelsstyrer i alle byens bydeler. Disse hadde avgjørelsesmyndighet innen enkelte saksområder og kunne avgi uttalelse til bystyret på nærmere definerte områder. Ordningen ble avviklet i 2010, og i dag er Bergen styrt som en enhetlig kommune. Kommunen har imidlertid debattert flere ganger hvorvidt en bydelsordning bør gjeninnføres, senest i mai 2022.

Bystyret

Bystyret i Oslo har 59 medlemmer, nest færrest av de kommunene vi ser på i denne utredningen.¹³ De hadde 12 møter i 2019 og behandlet hele 459 saker. Bystyret i Oslo har delegert svært mye til andre politiske organer og fatter kun lovpålagte og overordnede strategiske vedtak.

Bystyret i Bergen har 67 medlemmer, like mange som Stavanger og Trondheim. De hadde 10 møter i 2019 og behandlet 389 saker. Bystyret i Bergen har også delegert svært mye til andre politiske organer og fatter kun lovpålagte og overordnede strategiske vedtak.

Byrådet

Kommuneloven benytter betegnelsen kommuneråd om dette organet, men både Oslo og Bergen bruker betegnelsen byråd. Vi bruker derfor begrepet byråd her, for enkelhets skyld.

Byrådet i Oslo har ni byråder inklusiv byrådsleder. De holdt 126 møter i 2019 og behandlet 509 saker. Byrådet i Bergen hadde syv byråder inklusiv byrådsleder og holdt 40 møter i 2019. Det vil si langt færre møter enn Oslo, men de behandlet mange flere saker, 949.

Utvalg

Både Oslo og Bergen har seks utvalg etter kommunelovens § 5-7, de fleste med 15 til 17 medlemmer. Alle utvalgene har avgjørelsesmyndighet.¹⁴

Tabell 3.2 Politisk organisering i Oslo og Bergen

	OSLO	BERGEN
Bystyret	59 medlemmer	67 medlemmer
Bystyremøter	12 møter / 459 saker	10 møter / 254 saker
Delegert myndighet	Svært mye	Svært mye
Byrådet	9 medlemmer	7 medlemmer
Byrådsmøter	126 møter / 509 saker	40 møter / 949 saker
Utvalg	6 (avgjørelsesmyndighet)	6 (avgjørelsesmyndighet)

Kilde: KDDs organisasjonsdatabase (2020)

¹³ Både Oslo og Bergen benytter betegnelsen bystyre om det som i kommuneloven omtales som kommunestyre. For enkelhets skyld bruker vi betegnelsen bystyre når vi omtaler dette organet i Oslo og Bergen

¹⁴ Se vedlegg 3 for detaljer om utvalg i Oslo og Bergen.

Den politiske situasjonen i Oslo og Bergen

Oslo og Bergen har begge byrådsledere fra Arbeiderpartiet; Raymond Johansen i Oslo og Roger Valhammer i Bergen.

I Oslo hadde Høyre byrådslederen fra 1986 til 2015, bare avbrutt av Arbeiderpartiet i perioden 1992-1997. I 2015 overtok Raymond Johansen fra Arbeiderpartiet som byrådsleder for et mindretallsbyråd bestående av Ap, SV og MDG, og i 2019 fikk det sittende byrådet fornyet tillit. Marianne Borgen fra SV er Oslos ordfører. De tre partiene har i inneværende periode mindretall, med 27 av de 59 mandatene i bystyret.

I juni 2021 trakk byrådet i Oslo seg etter et mistillitsvotum mot samferdselsbyråd Lan Marie Berg (MDG), som endte i en runde med kabinettspørsmål, mistillitsvedtak og et forretningsministerium. Bakgrunnen var at utbyggingen av reservevannforsyningen i Oslo ble langt dyrere enn antatt, men byråden informerte ikke bystyret raskt nok om dette og fikk mistillit mot seg.

Arbeiderpartiet ledet det første byrådet i Bergen fra 2000 til 2003, mens det var Høyre som hadde byrådslederen fra 2003 til 2015. Da overtok Arbeiderpartiet igjen, og i dag leder Roger Valhammer byrådet i Bergen, med støtte fra MDG, Venstre og KrF. Her, som i Oslo, har byrådet historisk sett bestått av koalisjoner. Som i Oslo, ledes også Bergen for tiden av et mindretallsbyråd med støtte fra 25 av 67 bystyrerepresentanter.¹⁵

I november 2021 stilte byrådet i Bergen kabinettspørsmål etter at bystyret gikk imot byrådets vedtak om å legge Bybanen i Bergen over Bryggen og ikke i tunnel, slik bystyret ønsket. Byrådets forslag falt med knappest mulig margin (33 av 67 stemmer). Som i Oslo, ble byrådet i Bergen sittende som et forretningsministerium, men Valhammer gjorde det klart at han ikke ville inntre igjen som byrådsleder, dersom bystyrets vedtak ble stående. Opposisjonen som fikk flertall for tunnelalternativet, med Høyre i spissen, hadde ikke parlamentarisk flertall og vedtaket ble omgjort i Aps favør ved at to representanter fra Senterpartiet og én fra Rødt skiftet side. Dermed kunne Valhammer gjeninnsette sitt gamle byråd.

Begge disse sakene illustrerer kjernen i et parlamentarisk styringssystem: den utøvende makt er avhengig av støtte hos den lovgivende makt, i dette tilfellet byrådet overfor bystyret. Den enkelte byråd er ansvarlig for politiske vedtak og iverksettingen av disse innenfor sitt fagområde. Byråden må ha tillit hos opposisjonen dersom byrådet ikke har flertall, slik vi så med eksempelet fra Oslo. Hvis ikke, må vedkommende trekke seg, eller byrådet må som kollegialt organ gå av. Dette kan skje ved at bystyret stiller mistillitsforslag mot den enkelte byråd eller byrådet, eller ved at byrådet stiller kabinettspørsmål og altså truer med å gå av hvis det ikke får gjennom sin politikk i bystyret.

Varierende støtte til parlamentarisme i Oslo, Bergen og Tromsø

Da parlamentarismen ble innført i Oslo i 1986, Bergen i 2000 og Tromsø i 2011, hadde den sterk støtte blant politikerne i alle de tre byene. Over tid er det imidlertid bare i Oslo at den sterke støtten til parlamentarismen har holdt seg. Styringsformen har vært mer omdiskutert i Bergen, og det har blitt avholdt to avstemninger om å vende tilbake til formannskapsmodellen. Det var imidlertid kun et lite

¹⁵ Se vedlegg 2 for en oversikt over oppslutningen om de politiske partiene i Bergen og Oslo ved kommunevalget i 2019.

fåttall som stemte for forslaget ved begge anledninger. I Tromsø ble styringsformen forlatt etter bare én periode.

Funn fra intervjuene i parlamentariske kommuner

I det følgende presenterer vi funn fra intervjuene med folkevalgte og administrasjon i Oslo og Bergen. Vi trekker inn funn fra allerede publisert forskning på Tromsøparlamentarismen der dette er relevant. Også her har vi delt intervjumaterialet inn i fire sentrale temaer: Grad av majoritets- eller konsensuspreg, ansvarliggjøring, forholdet mellom politikk og administrasjon og muligheten til å ha effektiv og helhetlig styring.

Grad av majoritets- eller konsensuspreg

Som diskutert i kapittel 2, kan det til tider kan være vanskelig å se de helt store forskjellene på hvordan de to styringsmodellene fungerer i praksis. I de større formannskapsstyrte bykommunene har den politiske utviklingen de senere årene gått i retning av en mer parlamentarisk orientert praksis og tankegang. På den andre siden har utviklingen i Bergen, og særlig Oslo, vist klare trekk fra formannskapsmodellens vektlegging av samarbeid og konsensus, selv om det her også har vært markante politiske konflikter og store politiske utfordringer for byrådene.

Ser vi på hvordan et skifte av styringsform eventuelt vil påvirke graden av majoritets- eller konsensuspreg i de formannskapsstyrte kommunene, danner det seg ikke noe tydelig mønster. I Tromsø økte konfliktnivået og polariseringen etter innføringen av parlamentarisme, og kommunestyret fremsto som svekket i forhold til byrådet (Buck, Saxi og Willumsen, 2015, s. 54). I Bergen var konfliktnivået ganske likt før og etter skiftet, og bystyret fremsto ikke mer svekket eller redd for direkte konfrontasjoner med byrådet etter innføringen av parlamentarisme (Fimreite et al., 2003, s. viii). Dynamikken mellom byrådet og bystyret i Oslo utviklet seg i retning av kompromissinngåelser og sonderinger for å finne et styringsdyktig flertall (Hagen, Myrvold, Opedal, Stigen og Østtveiten, 1999; Saxi, 2018).

Hovedinntrykket fra intervjuene i de parlamentarisk styrte kommunene er at det absolutt er rom for kompromisser og samarbeid også i denne modellen. Dette gjelder særlig når byrådene har mindretall. Samtidig ser flere det som en utfordring at noen enkeltsaker politiseres mer enn nødvendig, på grunn av den tydelige inndelingen i en posisjon og en opposisjon.

Den parlamentariske idealmodellen baserer seg på at den utøvende makten i kommunen skal utgå fra et flertall i kommunestyret. Men, som vi har sett fra Oslo og Bergen, har de største partiene – enten det har vært Arbeiderpartiet eller Høyre – måttet alliere seg med flere andre og langt mindre partier for å oppnå et styringsdyktig grunnlag for sine byråd. Når de fleste byrådene har sittet i mindretall, har dette gitt større rom for innflytelse fra opposisjonens side enn det som kanskje er tanken i den parlamentariske styringsmodellen. En folkevalgt beskriver at:

I [by] har vi et mindretallsbyråd. Dette gir store muligheter for påvirkning for opposisjonen. Dersom man har flertall i bystyret kan jeg se for meg at det er noe vanskeligere, men det tror jeg ikke er noe bedre i en formannskapskommune.

[...] Det tror jeg handler mer om dynamikken med flertall- og mindretallsopposisjoner og posisjoner, og ikke så mye om styringsform.

- Folkevalgt, parlamentarisk kommune

Denne informanten peker altså på at hvor majoritets- eller konsensusorientert politikken er, ikke bare påvirkes av styringsformen.

Samtidig kommer det tydelig frem av intervjuene at prinsippet om majoritetsstyre og todelingen av politikken i en maktposisjon og en opposisjon, helt klart preger dynamikken i de parlamentarisk styrte kommunene. Hele ideen med parlamentarismen er å skape et klart styringsflertall, som kan fremme effektivitet i de politiske beslutningsprosessene og legitimitet overfor velgerne, fordi ansvaret for de politiske beslutningene blir klart plassert hos de som sitter i posisjon.

Grunnen til at Oslo innførte en parlamentarisk styringsmodell i 1986, var ifølge en av våre informanter, at det eksisterende politiske apparatet rundt formannskapet ikke var stort og profesjonelt nok til å håndtere noen store saker som oppstod på denne tiden. På den annen side mente den samme informanten at en for sterk profesjonalisering kanskje også kan føre til at det blir for mye politikk, og for mange markeringsutspill for å sette den politiske dagsorden og sikre seg sakseierskap. Informanter i både Oslo og Bergen trekker frem politisering som en utfordring i den parlamentariske styringsformen:

Du får en dynamikk i en posisjon og opposisjon, som kan skape mer politisering, og det er bra for engasjementet, men det er utfordrende.

- Folkevalgt, parlamentarisk kommune

På spørsmål om det kan gå politisk spill i saker, svarer informanten:

Ja, det er på godt og vondt. Det å ha et levende demokrati er en kamp det òg, men det er noen ganger [...] gått så mye politikk i saken at vi ikke greier å bli enige. [...] Da burde vi greie å avpolitisere litt, tenker jeg.

- Folkevalgt, parlamentarisk kommune

Den største utfordringen denne informanten peker på, er likevel det å skulle sikre seg støtte i de sakene byrådet arbeider for å få igjennom. Det er ikke alltid like lett hvis det er et byråd som ikke har flertall i bystyret, men slikt «tilhører det politiske håndverket», sier vedkommende. Det blir et levende demokrati av det, selv om små partier ofte får mye innflytelse.

Rapporter hvor parlamentarismen i Oslo, Bergen og Tromsø har vært analysert, viser at det er stort rom for kompromisser også i denne styringsmodellen, og ikke minst har Oslo i mange tilfeller stått frem som en kompromissorientert parlamentarisk styrt kommune. På et spørsmål om vedkommende informant kjente seg igjen i denne karakteristikken, er svaret ja. Vedkommende sier at evalueringsforskningen regner modellen som vellykket fordi:

[...] man søkte løsninger med bystyret. Men det er også sann i byråd, det er mye byråder må ta opp, ta opp saker før de fremmes i bystyret med fraksjonen; de må sondere og finne ut hvor vinden blåser, og det er mulighet for å få flertall på en rekke saker. Så når vi nå; noen ganger må jeg ha møte med gruppelederen

for å «bende» saker på plass, for vi er jo [antall] partier i byråd. Det er heller ikke et politisk vakuum, men med fraksjoner innenfor de ulike sektorene.

- Folkevalgt, parlamentarisk kommune

Oppsummert har vi sett at graden av majoritets- eller konsensuspreg påvirkes av hvorvidt byrådet er i flertall eller mindretall. Det er rom for kompromisser og konsensusorientert politikk også innenfor en parlamentarisk styringsform. Samtidig mener flere av våre informanter at sterk politisering av enkeltsaker kan være en utfordring i en parlamentarisk styrt kommune.

Ansvarliggjøring

Et av de mest brukte argumentene for å skulle endre styringsform fra formannskapsmodellen til parlamentarisme er at det i større grad vil gjøre det mulig å plassere ansvaret for politiske avgjørelser hos de folkevalgte som fatter avgjørelsene. Det betyr for det første at administrasjonen i større grad vil fungere som sekretariat for byrådets politiske ledelse i tillegg til å utføre de samme profesjonsfaglige oppgavene som i dagens formannskapsmodell. For det andre innebærer det at velgerne kanskje lettere vil kunne se hvilke politiske partier og politikere som har ansvaret for hva.

Hovedinntrykket fra intervjuene i de parlamentariske kommunene, både med folkevalgte og administrasjonen, er at en tydelig plassering av politisk ansvar sees på som en styrke ved denne modellen. Flere legger også vekt på at det er et demokratisk gode at folkevalgte kan måtte gå av dersom flertallet i bystyret ikke er fornøyd. På spørsmål om hva som er den viktigste fordelen ved parlamentarismen, svarer en folkevalgt:

Ansvarliggjøring av politikere. Det er viktig i demokratiet vårt at man har anledning til å kvitte seg med politikere man ikke ønsker å ha i posisjoner. Man sitter på bystyrets nåde, og bystyret representerer folkeviljen. Det er ikke et rop om at politikere skal gå, men et viktig prinsipp å ha anledning til å benytte.

- Folkevalgt, parlamentarisk kommune

De administrativt ansatte deler denne vurderingen. En av informantene omtalte parlamentarismen som en ansvarsmodell, og beskriver at:

Det er særdeles godt definert. De såkalte byrådsområdene. Vi har en omfattende struktur med delegasjoner og fullmakter. Det ligger nokså klart beskrevet hva som er den enkelte byråds ansvar, hva som er delegert til etatsnivået. I det ligger det at når noe går galt, så vet man hvem man skal peke på.

- Administrativt ansatt, parlamentarisk kommune

Det er et klart funn fra tidligere evalueringer at innføringen av parlamentarisme øker den folkevalgte kontrollen over administrasjonen (Fimreite et al., 2003; Baldersheim og Strand, 1988; Buck et al., 2015). Samtidig var det store forskjeller mellom Oslo, Bergen og Tromsø når det gjelder forholdet mellom bystyret og byrådet, altså den lovgivende og utøvende politiske makten i kommunen. Dette kan ha noe å gjøre med hvordan informasjonen flyter i kommunen, spesielt mellom posisjonspartiene og opposisjonen. Dette er noe flere av informantene er opptatt av, og det gjelder særlig det de kaller

en form for informasjonsasymmetri, som kan oppstå i parlamentarisk styrte kommuner. En informant beskriver at:

[Jeg] har vært innom en del roller, og fra opposisjonsperspektivet oppfatter jeg en form for informasjonsasymmetri. Fordi man vil ha partier som har tilgang til sine byråder som på sett og vis vil besitte mer informasjon, i motsetning til opposisjonen.

- Folkevalgt, parlamentarisk kommune

Som leder av administrasjonen, har byrådet altså en klar informasjonsfordel, og flere informanter mener at det er viktig å utjevne denne fordelene, for at bystyret skal ha best mulig forutsetninger for å holde byrådet ansvarlig. At det faglige grunnlaget fra administrasjonen følger saken hele veien frem til kommunestyret, er et grep som kan bidra til dette. I perioden med parlamentarisme i Tromsø ble opposisjonens manglende tilgang til administrasjonens faglige vurderinger trukket fram som en viktig utfordring av flere (Buck et al., 2015, s. 43).

Flere av informantene er også opptatt av frikjøp av politikere. Dette henger sammen med behovet for informasjon, og at opposisjonen skal ha tid og kapasitet til å prosessere denne. Som vi tidligere har vært inne på, mener flere av våre informanter at parlamentarismen som styringsmodell krever en annen politikertype enn formannskapsmodellen. En av informantene sier det slik:

Skal man styre en kommune med parlamentarisme, må man ha frikjøpte politikere. Det er stor forskjell på å være fritidspolitiker og fulltidspolitiker. Det å finne tid til å hente i barnehage, studere, jobbe og ja ... Det er en sentral del av demokratiet. At opposisjonen kan møte og gjøre en god jobb i tråd med sine plikter og rettigheter som folkevalgte. Skal man legge til grunn at man ønsker seg en aktiv og informert opposisjon, så er det helt avgjørende med frikjøpte politikere.

- Folkevalgt, parlamentarisk kommune

Samtidig er ikke informantene nødvendigvis enige om hvorvidt økt profesjonalisering er positivt for det lokale selvstyret og demokratiet som sådan, eller om det også kan virke negativt inn på den politiske kulturen som tradisjonelt har ligget til grunn for formannskapsmodellens vektlegging av samarbeid og konsensus.

Oppsummert har vi sett at både folkevalgte og administrativt ansatte informanter regner den tydelige plasseringen av ansvar, og muligheten til å holde politikere ansvarlig, som en styrke ved den parlamentariske styringsmodellen. For at ansvarliggjøringen skal fungere godt, er det imidlertid viktig at opposisjonen har tilstrekkelig tilgang til informasjon og nok kapasitet til å behandle denne på lik linje med de som sitter i posisjon.

Hvis denne forutsetningen ikke er på plass ved et eventuelt skifte av styringsmodell, slik vi har sett at tilfellet kanskje var i Tromsø, vil dette kunne være et usikkerhetsmoment ved overgangen til en parlamentarisk styringsmodell.

Forholdet mellom politikk og administrasjon

Generelt sett virker våre informanter i de parlamentarisk styrte kommunene godt fornøyd med måten kommunen deres blir styrt på. De mener at forholdet mellom politikk og administrasjon er tydelig og avklart og preget av tillit og gjensidig forståelse. En viktig grunn til dette er antagelig at det politiske ansvaret er klart definert hos den enkelte byråd og i byrådet som kollegialt organ. Samtidig er forholdet mellom det politiske og administrative nivået klart avgrenset, og det er sjeldent tvil om når administrasjonen fungerer som sekretariat for byråden, og når det drives etatsstyring og tradisjonell forvaltningspolitisk myndighetsutøvelse.

De administrativt ansatte i Oslo og Bergen som vi har intervjuet i dette prosjektet, er godt innforståtte med at det er byråden som er den øverste ansvarlige også for administrasjonen, og at de i tillegg til å drive myndighetsutøvelse og etatsstyring skal fungere som sekretariat for den politiske ledelsen i kommunen. Slik ser en administrativt ansatt på forholdet mellom politikk og administrasjon i en parlamentarisk styrt kommune:

Vi driver nokså klassisk forvaltning i [kommune]. Tre funksjoner – myndighetsutøvelse, etatsstyring og sekretariat for politisk ledelse. Og vi er særdeles bevisst på vår rolle i dette systemet. Og følger jo langt på vei de byråkratiske pliktene og forvaltningsverdiene i nøytralitet, lojalitet, faglig integritet. Opererer som embetspersoner. Men er jo opptatt av å betjene politisk ledelse på en god måte.

- Administrativt ansatt, parlamentarisk kommune

Den parlamentariske modellen er, som den er tiltenkt å være, mer politisk styrt enn formannskapsmodellen når det gjelder forholdet mellom politikk og administrasjon. Men samtidig gjelder de samme reglene for administrasjonens myndighetsutøvelse der som i formannskapsmodellen. Det vil si at forskjellene neppe er spesielt store, når det gjelder utredning og iverksettelse av politiske vedtak, bortsett fra at i den parlamentariske modellen er hver enkelt byråd den øverste ansvarlige for sin byrådsavdeling og byråden for byrådet som kollegium.

Gjennom intervjuene våre ser vi at det er stor grad av gjensidig tillit mellom politikk og administrasjon i begge modellene, men i den parlamentariske modellen er kanskje skillet mellom de to nivåene klarere. Det mener i hvert fall en administrativt ansatt, som samtidig gir uttrykk for at dette skillet til tider kanskje blir for klart, og at et tettere samarbeid ikke minst mellom kommunaldirektørkollegiet og byrådet som kollegium, kunne ha styrket den parlamentariske modellens politiske og administrative kapasitet.

Men det ville også, som den parlamentariske modellen generelt, kreve høyere grad av politisk kapasitet og en mer politisk bevisst forvaltning. Med parlamentarismen slår den politiske rasjonaliteten «sterkere inn i en organisasjon som ellers er preget av faglig og administrativ rasjonalitet», som en administrativt ansatt formulerer det. Derfor må det også i en diskusjon av en eventuell overgang til parlamentarisme, sees nærmere på hvilke kvalifikasjoner det fordrer hos politikerne. Vi har vært innom denne problemstillingen noen ganger, men det bør i denne sammenheng nevnes at en byråd i en parlamentarisk modell ikke kun kan velges ut fra sine politiske kvalifikasjoner. Vedkommende må også kunne lede store administrative tjenestoområder, inkludert

konkrete virksomheter, og ha god forståelse for en forvaltningspolitisk logikk og hva et godt profesjonelt fagstyre består i.

Dette henger også sammen med at det kan utvikle seg en viss forskjell i kunnskapsnivå mellom byrådet og bystyret i parlamentarisk styrte kommuner, fordi bystyret:

Ikke nødvendigvis vil ha samme tilgang på fagetater, kompetanse, administrasjon, som det byrådet har. Det kan nok kanskje oppleves som en utfordring i noen sammenhenger sammenlignet med i formannskapsmodellen: vi er i linje til byrådet, og i prinsippet kjenner bystyret bare byråden.

- Administrativt ansatt, parlamentarisk kommune

Men selv om bystyret bare kjenner byråden, innhenter de også informasjon fra byrådsadministrasjonen. Hele forvaltningshierarkiet må derfor være bevisst på hvilken rolle de har i samhandlingen med politikerne. «Man må ordlegge seg presist», sier en informant, som også legger til at det kan være en utfordring at den parlamentariske modellen kan bli veldig linjeorientert:

Vi har et system med [antall] byråder, og under hver av de [antall] så ligger det et definert ansvarsområde. En kommunaldirektør som har et sektoransvar. Men det gjelder i formannskapsmodellen også. At en har definerte lederfunksjoner. På sektor. Men det kan være at parlamentarisme gir et annet inntak for fagbyråden til å gå inn og mene noe om hva som skal prioriteres foran noe annet. Igjen så er vi litt tilbake til det at det blir veldig tydelig hvis noe ikke leveres.

- Administrativt ansatt, parlamentarisk kommune

De folkevalgte oppfatter nok fordelene med parlamentarismen som større enn de administrative ansatte. For, som en informant fra administrasjonen sier det, så ser nok det fleste politikere med ambisjoner at det «å få makt i et parlamentarisk system, å komme til byrådsmakt, er fantastisk». Men samtidig kan det også bli ekstra demotiverende å havne utenfor makten, i opposisjon. Ikke minst fordi de som sitter med den politiske makten, også har tilgang på administrasjonens ressurser på en helt annen måte enn opposisjonen. Dette forsterker skillet mellom de som sitter i posisjon og opposisjon i kommunen, slik det også er tenkt i den parlamentariske styringsmodellen.

Samtidig som forholdet mellom politikk og administrasjon ser ut til å fungere godt i den parlamentariske styringsformen, trekker flere frem at dette forholdet også er avhengig av gode relasjoner mellom personene som besitter rollene – akkurat på samme måte som i en formannskapsmodell:

Det er ingen tvil at om man ikke har gjensidig respekt og rolleforståelse, og ikke finner en samarbeidsform basert på felles forståelse og personlige egenskaper, kjemi, så vil det møtet kunne være anstrengt. Men finner man et felles grunnlag, forståelse og respekt, som de rollene krever, kan det fungere veldig godt.

- Administrativt ansatt, parlamentarisk kommune

Et annet poeng er at parlamentarismen i stor grad består av uformelle spilleregler, som det kan ta tid å innarbeide. Evalueringen av parlamentarismen i Bergen, som ble gjennomført etter tre år med styringsformen, la vekt på at det trengs tid for at disse reglene skal falle på plass, og at alle involverte

aktører skal være innforstått med dem. En av våre informanter peker også på at selv om relasjonen i det store og det hele fungerer godt, kan det til tider være utfordringer knyttet til manglende forståelse for styringsmodellen, både blant folkevalgte og i administrasjonen. Vedkommende beskriver at det «krever en viss form for kontinuerlig opplæring».

Oppsummert ser vi at relasjonen mellom politikk og administrasjon ser ut til å fungere godt i Oslo og Bergen i dag. Samtidig er det viktig å huske at dette er en relasjon som har «gått seg til» over lang tid.

Effektiv og helhetlig styring

Tidligere evalueringer gir ikke grunnlag for å si at innføringen av parlamentarisme har gjort beslutningssystemet i kommunene mer effektivt (Fimreite et al., 2003, s. xi-xii; Buck et al., 2015, s. 47). Funnene knyttet til hvorvidt skifte av styringsform har gitt mer helhetlig styring, er tvetydige. I Oslo og Bergen var det tendenser til noe mer helhetlig styring gjennom en demping av sektorinteresser (Fimreite et al., 2003, s. x; Baldersheim og Strand, 1988, s. ii), mens evalueringen av Tromsøparlamentarismen fant at det oppsto samordningsproblemer fordi det var uvant å ikke ha en kommunedirektør med en koordinerende funksjon. Det ser med andre ord ikke ut til å være noe forskningsbasert grunnlag for å si at parlamentarismen som sådan gir verken mer eller mindre helhetlig styring av kommunen.

I likhet med informantene i formannskapskommunene synes også informantene i den parlamentariske modellen at det er vanskelig å vurdere hvorvidt kommunen oppnår tilstrekkelig effektiv og helhetlig styring. Det peker seg likevel ut en forskjell her på de formannskapsstyrte og parlamentarisk styrte kommunene. Ovenfor har vi sett at både politikere og administrativt ansatte i formannskapskommunene virker mer fornøyde med helheten i styringen av kommunenes virksomhet enn effektiviteten innenfor de enkelte fagområdene. I de parlamentarisk styrte kommunene ser det ut til å være motsatt. Her er både politikerne og administrasjonen mer fornøyd med effektiviteten på hvert enkelt fagområde enn med den helhetlige styringen. En administrativt ansatt uttaler:

Jeg er tilhenger av ansvarsmodeller. Jeg tror det er ganske effektivt når det funker. Men det har en omkostning, potensielt. Ved at en kanskje ikke får til, på samme måte som i en annen modell, å skape verdier på tvers. Blir veldig linjeorientert. Men at en linjestyrt organisasjon kan være effektiv er jeg ganske overbevist om.

- Administrativt ansatt, parlamentarisk kommune

Samtidig som de fleste informantene ser ut til å være tilfredse med effektiviteten, peker også flere på at muligheten til å drive effektiv styring ikke bare handler om styringsform. Den kan også påvirkes av «prosesser, prioriteringer, ressurstilgang, og hvor mye man har å gjøre», som en administrativt ansatt informant sier det. Det henger nok trolig også sammen med størrelsen på kommunen og hvilke roller den har regionalt. Oslo og Bergen er store kommuner, som også utgjør det vi kan kalle funksjonelle sentra i sine regioner. Oslo har dessuten også status som fylkeskommune, og slike faktorer kan spille inn på hvor effektive disse to parlamentarisk styrte kommunene er.

En viktig grunn til at det kan være mer utfordrende å sikre en helhetlig styring av den kommunale virksomheten i parlamentarisk styrte kommuner er sektororganiseringen der de enkelte byrådene og deres byrådsavdelinger er ansvarlige for den politikk og de tjenester som leveres innenfor deres

sektor. Dette kan føre til en silotenking der det er utfordrende å samarbeide og samordne kommunens arbeid på tvers av byrådsavdelingene. Som en administrativt ansatt sier det:

Jeg sitter med en følelse av at i [kommune] er parlamentarismen med på å forsterke silotenkningen, jeg må være så ærlig. Heller enn det motsatte. Selv om når partiene som danner byråd har forhandlet seg frem til en plattform, for så å styre på, så er de ute av siloene, men kommer fort inn i siloene når de trer inn i posisjonen som fagbyråder. Mange velger raskt sin egen avdeling sitt perspektiv som sitt eget, ikke byrådets, kollegiets.

- Administrativt ansatt, parlamentarisk kommune

Samtidig er det viktig å påpeke at manglende helhet i styringen ikke nødvendigvis bare skyldes styringsmodellen som sådan. Det er Norges to største kommuner som har parlamentarisme, og kanskje kan kompleksiteten i den kommunale driften også spille inn og påvirke helhetstenkingen, uavhengig av styringsform. En informant er også inne på dette:

Silotenking og siloproblematikk finnes i begge styringsformer. Om risikoen eller faren er større i parlamentarismen, er en ting det er vanskelig å si noe om. Byrådet skal ivareta den rollen som kommunedirektøren har.

- Administrativt ansatt, parlamentarisk kommune

En annen grunn, som varierer mellom Oslo og Bergen, er at i Oslo ligger deler av driftsansvaret i de 15 direkte valgte bydelsutvalgene. Da Bergen gikk over til en parlamentarisk styringsmodell, etablerte de også bydeler med driftsansvar på linje med Oslo, men forlot denne modellen igjen fordi den ble for kompleks. I begge byene er både folkevalgte og administrativt ansatte opptatt av at det er viktig å ha en tydelig avklaring av hva oppgavene til bydelsutvalg skal være, innenfor en parlamentarisk modell. Vi diskuterer dette videre i kapittel 4.

Oppsummert har vi sett at informantene i de parlamentariske kommunene er godt tilfredse med effektiviteten i styringen av kommunen. Helhetlig styring oppfattes som en større utfordring i de parlamentariske kommunene enn i formannskapskommunene. Samtidig er det viktig å ta høyde for at effektivitet og helhetlig styring kan påvirkes av andre forhold enn styringsmodellen som sådan.

Oppsummering og konklusjoner

Til slutt i dette kapittelet gir vi en kort oppsummering og sammenligning av funnene fra intervjuene i de to styringsmodellene.

Vi har sett at graden av majoritets- eller konsensuspreg i formannskapskommunene og de parlamentarisk styrte kommunene ikke er like tydelig som idealmodellene skulle tilsi. Begge styringsformene kan romme både konkurranse og konsensus. I et parlamentarisk styringssystem vil graden av majoritetspreg henge sammen med hvorvidt byrådet har flertall eller er i mindretall.

Mange informanter i de parlamentariske kommunene vektlegger at den tydelige plasseringen av ansvar og muligheten til å holde de folkevalgte ansvarlig, er en styrke ved styringsformen. I

formannskapskommunene er dette noe mange savner, og økt ansvarliggjøring fremstår som en viktig motivasjon for de som ønsker å innføre parlamentarisme. Men samtidig er det flere av våre informanter som mener at økt ansvarliggjøring av politikerne ikke nødvendigvis vil følge av endringer i styringsform, men at dette i større grad har med endringer i politisk kultur å gjøre. Kommunene vi har undersøkt i denne rapporten, har i dag mange partier i sine bystyrever, og samtidig med at velgerne er blitt mindre lojale overfor de politiske partiene enn tidligere, har kanskje også det vi kan kalle partienes disiplinerende funksjon på lokalpolitikken og lokale politikere, avtatt. Hvorvidt dette vil endres ved innføringen av en parlamentarisk styringsmodell i formannskapsstyrte kommuner, er vanskelig å si. De forskningsrapportene vi har gjennomgått i forbindelse med denne utredningen, og de intervjuene vi har foretatt, viser ikke noe entydig tegn på at det vil være tilfelle.

Tabell 3.4 oppsummerer noen grunnleggende verdier som anses som spesielt viktig i de to styringsmodellene. Disse kan virke som de er motsetningsfylte, men det er i større grad et spørsmål om avveininger mellom dem og hvordan dette varierer mellom de to modellene. Målet med tabellen er å vise hvordan det politiske og administrative nivåets innflytelse vektlegges ulikt i de to modellene. Folkevalgte politikere kan appellere til ideologi og folks følelser for å endre samfunnet i en bestemt retning. Administrasjonen har som oppgave å ivareta rettsstatlige regler og rutiner og drive utredning og iverksetting av politiske vedtak ut fra det mange av våre informanter ser på som en fornuftsbasert profesjonslogikk og -etikk.

Tabell 3.4 Avveining mellom noen grunnleggende verdier i de to styringsmodellene *

FORMANNSKAPSMODELL	PARLAMENTARISME
Konsensus	Konflikt
Administrasjon	Politikk
Helhetlig styring	Sakseierskap
Etterrettelighet	Effektivitet
Legalitet	Legitimitet
Fornuft	Følelser
Regler	Ideologi
Rettsstat	Demokrati

* Disse verdiene vektlegges forskjellig i de to modellene. Etter vår mening fremstår formannskapsmodellen mer i samsvar med administrasjonens grunnleggende verdier enn den parlamentariske modellen, og vice versa.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser

I dette kapitlet ser vi nærmere på mulige organisatoriske og økonomiske konsekvenser av en eventuell innføring av parlamentarisme i Stavanger. Vi ser først på utgiftene til administrasjon og politisk styring i de ti største kommunene i landet, for å belyse hvordan disse utgiftene varierer innad i, og mellom, de to styringsformene. Deretter gjør vi rede for hvilke endringer i politisk og administrativ organisering en overgang til parlamentarisme vil kunne innebære og gir et eksempel på hvordan en byrådsmodell i Stavanger kan utformes. Til sist drøfter vi mulige økonomiske konsekvenser av en innføring av parlamentarisme.

Hoveddatakildene i dette kapitlet er statistikk fra KOSTRA om kommuneøkonomi og data om kommunal organisering fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase. Vi har også gjennomgått utredningen av parlamentarisme i Stavanger fra 2015 samt Trondheim kommune sin utredning av utgifter til parlamentarisme fra 2019. I tillegg inkluderer vi noen perspektiver fra intervjuene.

En hovedkonklusjon fra dette kapitlet er at kommunene har økonomisk og organisatorisk valgfrihet ved utforming av en parlamentarisk styringsmodell. For at modellen skal fungere godt, er det viktig å sikre god kapasitet i byrådet, på kommunestyresiden og hos opposisjonen. Erfaringer fra andre kommuner viser at en innføring av parlamentarisme trolig vil øke kommunens utgifter til politisk styring. Flere informanter peker imidlertid på at utgiftene til politisk styring utgjør en liten andel av kommunens totale budsjett, og noen argumenterer for at disse utgiftene er en investering i et velfungerende lokaldemokrati.

Kostnader til politisk styring og administrasjon

Vi begynner dette kapittelet med å se nærmere på dagens driftsutgifter til administrasjon og politisk styring i Stavanger, sammenlignet med resten av de ti største kommunene i landet. Dette utgjør et bakteppe for vurderingen av økonomiske konsekvenser av en eventuell overgang fra en formannskapsmodell til parlamentarisme.

Dataene om utgifter til politisk styring og administrasjon er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) sin statistikk om kommuneregnskap som baserer seg på kommunenes innrapporteringer gjennom KOSTRA. Det er viktig å ta høyde for at variasjoner i innrapporteringspraksis kan gjøre at tallene ikke er direkte sammenlignbare.¹⁶ Tallene kan derfor ikke ses på som absolutte størrelser, men de kan allikevel gi et bilde av hvordan kommunenes utgifter varierer. I tillegg til tall fra KOSTRA for 2021 trekker vi også frem noen eksempler på utgiftene Tromsø hadde under perioden med parlamentarisk styring.

Utgifter til politisk styring

I alle kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisme, har utgiftene til politisk styring blitt høyere enn de var med en formannskapsmodell (Buck et al. 2015, s. 68). Dette skyldes i første rekke økte utgifter til avlønning av politikere. Byrådene er folkevalgte på heltid og har som regel egne rådgivere. I tillegg krever kommuneloven (§ 10-10) at det legges til rette for opposisjonens arbeidsvilkår i parlamentariske kommuner. Dette kan for eksempel innebære økte utgifter til rådgivere og partistøtte (Stavanger kommune, 2015, s. 26; Trondheim kommune, 2019, s. 4).

Tabell 4.1 Brutto driftsutgifter til politisk styring 2021 (KOSTRA funksjon 100)

	Beløp per innbygger (kr)	Andel av totale utgifter (prosent)	Beløp (1000 kr)
Stavanger	399	0,4	57 750
Asker	380	0,4	36 479
Bærum	351	0,4	45 213
Kristiansand	326	0,4	37 072
Drammen	307	0,4	31 428
Oslo	278	0,4	194 284
Bergen	275	0,3	79 016
Fredrikstad	267	0,3	22 407
Lillestrøm	251	0,3	22 383
Trondheim	227	0,3	47 793

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2021)

Tabell 4.1 viser utgiftene til politisk styring i de ti største kommunene i Norge. I veilederen til rapporteringen heter det at driftsutgifter til politisk styring blant annet skal inkludere godtgjørelser til folkevalgte og folkevalgte oppnevnt av bystyre/kommunestyre (f.eks. byråd/kommunaleråd), partistøtte, utgifter til valgavvikling og utgifter til interkommunale politiske råd og kommunale

¹⁶ Denne utfordringen drøftes for eksempel i Ranheim (2011).

oppgavefellesskap (KMD, 2021, s. 84).¹⁷ Dermed skal denne rapporteringen fange opp de utgiftene som øker med innføringen av parlamentarisme. Tabellen viser utgiftene til politisk styring sett i forhold til antall innbyggere i kommunen (beløp per innbygger), hvor stor andel (prosent) av kommunens totale utgifter som går til politisk styring og beløpet i kroner (antall 1000).

Det er stor variasjon i formannskapskommunenes utgifter til politisk styring. Stavanger ligger øverst i tabellen sammen med Asker og Bærum, mens Fredrikstad, Lillestrøm og Trondheim ligger nederst. Utgiftene varierer fra 227 kroner per innbygger i Trondheim til rundt 400 kroner per innbygger i Stavanger. Hovedtendensene i hvilke av de ti kommunene som har høyest og lavest utgifter til politisk styring, har vært ganske stabile over tid.¹⁸

Videre ser vi at de parlamentariske kommunene Oslo og Bergen ligger i nedre halvdel av fordelingen, med utgifter på rundt 270 kroner per innbygger til politisk styring. I absolutte tall er det disse to kommunene som har de klart største utgiftene, men de relative utgiftene (sett i forhold til innbyggertall og andel av totale utgifter) er altså på linje med formannskapskommunene.

Da Tromsø hadde parlamentarisme, økte utgiftene til politisk styring betraktelig (Buck et al., 2015, s. 68). I 2015, det siste hele året kommunen hadde parlamentarisme,¹⁹ brukte de 448 kroner per innbygger på politisk styring, eller 0,6 prosent av de totale utgiftene til kommunen. Dette var mye mer enn Oslo og Bergen brukte på samme tidspunkt,²⁰ og også betydelig mer enn formannskapskommunene i tabell 4.1 brukte dette året.

Tallene i tabell 4.1, og erfaringen fra Tromsø, illustrerer at det er viktig å klargjøre *hva som sammenlignes* når det hevdes at parlamentarismen er en dyrere styringsform enn formannskapsmodellen. Hvis vi sammenligner den enkelte kommune med seg selv før og etter endret styringsform, er det imidlertid et klart mønster at parlamentarismen øker utgiftene til politisk styring.

Utgifter til administrasjon

I tabell 4.2 (s. 46) viser vi brutto driftsutgifter til administrasjon i de ti største kommunene i landet. Rapporteringen skal inkludere utgifter til administrativ ledelse, forstått som ledere som har både økonomiske og administrative fullmakter (KMD, 2021, s. 85).

Også i administrasjonsutgifter er det stor variasjon mellom kommunene som har formannskapsmodell. Utgiftene varierer fra rundt 3200 kroner per innbygger i Trondheim til 4700 kroner per innbygger i Fredrikstad. Stavanger er blant de kommunene som har høyest utgifter her også.

¹⁷ Stavanger har ikke utgifter til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap i dag.

¹⁸ Samtidig er det viktig å påpeke at kommunesammenslåinger gjør at mange av disse kommunene ikke er direkte sammenlignbare med seg selv over tid.

¹⁹ Formannskapsmodellen ble gjeninnført sommeren 2016 (Saxi, 2018, s. 4)

²⁰ 259 kroner i Oslo og 270 kroner i Bergen

Tabell 4.2: Brutto driftsutgifter til administrasjon (KOSTRA funksjon 120)

	Beløp per innbygger (kr)	Andel av totale utgifter (prosent)	Beløp (1000 kr)
Fredrikstad	4 703	5,3	394 530
Stavanger	4 608	5,2	666 821
Bergen	4 510	5,2	1 294 156
Kristiansand	4 428	5,1	503 661
Asker	4 161	4,7	399 837
Drammen	4 124	4,8	421 896
Bærum	4 070	4,3	524 920
Lillestrøm	3 650	4,4	325 224
Oslo	3 373	3,2	2 360 263
Trondheim	3 220	3,9	677 752

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2021)

At parlamentarisme regnes som en dyrere styringsform enn formannskapsmodellen, skyldes først og fremst økte utgifter til politisk styring og ikke endrede administrasjonsutgifter.²¹ Dermed er det ikke nødvendigvis slik at styringsmodellen i seg selv vil føre til økte utgifter til administrasjon. Erfaringer fra Tromsøparlamentarismen illustrerer dette: Utgiftene til administrasjon holdt seg på samme nivå da kommunen gjeninnførte formannskapsmodellen i 2016, mens utgiftene til politisk styring sank betraktelig.²²

Organisatoriske konsekvenser

I dette underkapittelet ser vi på hvordan en eventuell overgang til parlamentarisme kan påvirke den politiske og administrative organiseringen av Stavanger kommune. Parlamentarisme er mindre regulert i kommuneloven enn det formannskapsmodellen er, og derfor er det mange organisatoriske detaljer som kommunene står fritt til å utforme selv.

Oslo var den første kommunen som innførte styringsformen, og erfaringene derfra har vært viktige for utformingen av kommunelovens bestemmelser om parlamentarisme (Saxi et al., 2014, s. 11-12). Erfaringene fra Oslo har også hatt innflytelse på vurderingene til andre kommuner som har innført, eller vurdert å innføre, parlamentarisme (Saxi, 2018, s. 17). I dette underkapittelet bruker vi erfaringer fra Oslo, Bergen og Tromsø for å eksemplifisere hvordan en parlamentarisk kommune *kan* utformes, men vi vil understreke at her har kommunen stort handlingsrom.

Politisk organisering

I det følgende synliggjør vi sentrale forskjeller mellom formannskapsmodellen og parlamentarisme i den politiske organiseringen. Vi ser først på sentrale forskjeller tilknyttet organiseringen av byrådet og

²¹ Dette ble lagt til grunn i utredningen av parlamentarisme i Fredrikstad i 2014 og Stavanger i 2015, og i beregningen av kostnader til parlamentarisme i Trondheim i 2019

²² Statistikken i KOSTRA går kun tilbake til 2015. Derfor er det ikke mulig å belyse endringer i utgiftene før og etter at parlamentarismen ble innført, gjennom denne kilden.

kommunestyret. Deretter drøfter vi rollen til kommunedelsutvalg i en parlamentarisk styrt kommune. Til sist trekker vi frem noen sentrale områder ved den politiske organiseringen der kommunene har valgfrihet og diskuterer hvordan ulike valg kan påvirke styringen av kommunene i en mer konsensus- eller majoritetsorientert retning.

Organisering av byrådet

Som vi så i kapittel to, vil det ved innføring av parlamentarisme opprettes et nytt organ, byrådet. Dette består av en byrådsleder og byrådsmedlemmer.²³ Byrådet kan opprettes enten ved valg (kommunelovens § 10-4) eller utpeking (§ 10-5). Valg innebærer at kommunestyret stemmer over et forslag til byråd, med navngitte medlemmer. Utpeking innebærer at ordføreren peker på en byrådsleder kandidat, som får i oppgave å sette sammen byrådet. Dette er praksis i Oslo og Bergen (Jones, Ryssevik, Kristoffersen og Misje, 2021, s. 16). I alle tilfeller er byrådet avhengig av kommunestyrets tillit, og kommunestyret kan felle byrådet ved et mistillitsforslag. Byrådet kan også true med å gå av, ved å stille kabinettsspørsmål til kommunestyret.

Kommunestyret må avgjøre hvor mange medlemmer byrådet skal ha. Som vi så i kapittel tre, består dagens byråd i Oslo av ni personer og i Bergen syv, mens Tromsø hadde seks byråder i de fire årene med en parlamentarisk styringsmodell. I tillegg er det vanlig at hver byråd har én eller flere politiske rådgivere. I Bergen har alle byrådene én politisk rådgiver, mens byrådsleder har to.²⁴ I Oslo varierer det mellom én eller to rådgivere per byråd. I Tromsø hadde alle én rådgiver hver.

Hvor mange byrådsmedlemmer og rådgivere det er behov for, avhenger av hvor stor kapasitet det er behov for i styringen av kommunen. Trolig er det mest relevant å sammenligne Stavanger og Bergen i denne sammenhengen. Oslo kommune er betydelig større og har en mer kompleks drift fordi den har status som både kommune og fylkeskommune. Tromsø var betydelig mindre enn det Stavanger er i dag da kommunen hadde parlamentarisme.

Byrådsmedlemmene får vanligvis delegert myndighet til å lede deler av den kommunale administrasjonen. Kommunestyret må avgjøre hvordan inndelingen i ansvarsområder skal utformes. Hvert ansvarsområde utgjør en avdeling som ledes av en byråd, ofte omtalt som byrådsavdelinger og fagbyråder i Oslo og Bergen.

Det er naturlig at det er samsvar mellom inndelingen i avdelinger og inndelingen i kommunale utvalg under kommunestyret. Dette er hensiktsmessig for å sikre gode koblinger mellom kommunestyrets arbeid og byrådets arbeid. Samtidig kan det være behov for at byrådsavdelingene er mer spesialiserte enn utvalgene, siden byrådene arbeider tettere på den kommunale administrasjonen og tjenesteproduksjonen. I Oslo og Bergen er det stor grad av samsvar mellom byrådsavdelingene og utvalgene, samtidig som byrådsavdelingene har en noe mer spesialisert inndeling (for en oversikt, se vedlegg 3). For eksempel har Bergen byrådsavdelinger for eldre, helse og frivillighet, og arbeid, sosial og bolig, mens ett utvalg – utvalg for helse og sosial – har ansvar for politikken innenfor områdene som dekkes av disse to byrådsavdelingene.

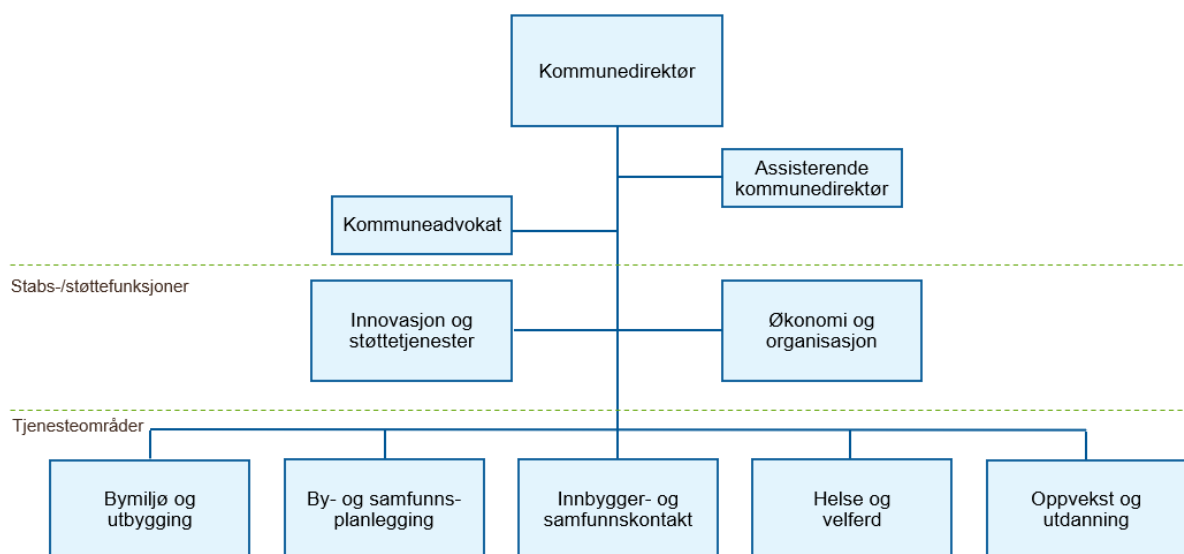
²³ Som tidligere nevnt, er betegnelsen i kommuneloven kommuneråd og kommunerådsleder, mens i Oslo og Bergen omtales dette organet som et byråd, og medlemmene som byrådsleder og byråder.

²⁴ Én stilling som politisk rådgiver og stabssjef for rådgiverne, og én stilling som politisk rådgiver og presseansvarlig.

Som redegjort for i forrige utredning av parlamentarisme i Stavanger (2015), er det to naturlige utgangspunkt når kommunen skal bestemme hvordan byrådenes ansvarsområder skal fordeles: Dagens inndeling i tjenesteområder eller dagens inndeling i utvalg under kommunestyret. Alternativt kan kommunen velge en mellomløsning.

Stavanger kommune er i dag organisert slik at det er sammenfall mellom inndelingen i tjenesteområder og inndelingen i utvalg under kommunestyret. På bakgrunn av dette mener vi det vil være naturlig å ta utgangspunkt i denne inndelingen ved en eventuell innføring av parlamentarisme. For det første er det, som diskutert ovenfor, hensiktsmessig med stor grad av sammenfall mellom avdelingene og utvalgene under kommunestyret. For det andre er det gunstig å gjøre så få endringer som mulig i den administrative organiseringen ved en overgang til parlamentarisme. Et skifte av styringssystem er en stor omveltning for en kommune, og stabilitet i den administrative organiseringen kan bidra til å sikre en god overgang. Dessuten er dagens administrative organisering av Stavanger ny, og det vil kunne være uheldig å legge opp til større endringer i administrasjonen etter så kort fartstid med dagens struktur. Kommunen vil ha behov for å gjøre seg opp noen erfaringer med den nye styringsformen og kan forbedre og videreutvikle strukturen på et senere tidspunkt, på bakgrunn av disse erfaringene. For eksempel ble byrådet i Bergen utvidet fra fem til syv byråder etter at kommunen hadde hatt parlamentarisme i syv år.

Figur 4.1 Dagens administrative organisering av Stavanger kommune



Kilde: Stavanger kommune (u.d.)

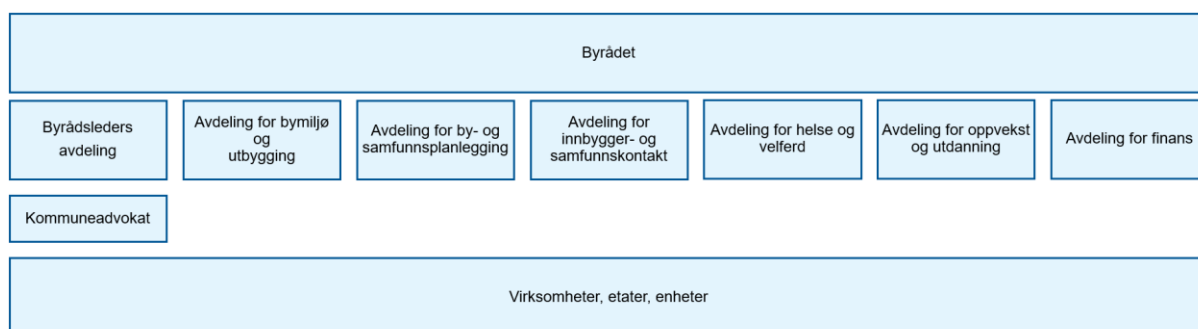
Med dagens administrative organisering som utgangspunkt, vil hvert av dagens fem tjenesteområder (jf. figur 4.1) utgjøre én byrådsavdeling. I parlamentariske kommuner har det i tillegg vært vanlig å ha en byrådsavdeling for finans,²⁵ som har ansvar for sektorovergripende oppgaver som budsjett, eiendomsforvaltning og innkjøp. Én mulig løsning kan være at dagens stabs-/støttefunksjoner for økonomi og organisasjon inngår i en slik byrådsavdeling. Oppgavene som utføres av dagens stabs-/støttefunksjon for innovasjon og støttetjenester vil det trolig være naturlig å dele mellom flere

²⁵ Oslo har en byrådsavdeling for finans, Bergen har en byrådsavdeling for finans, næring og eiendom.

byrådsavdelinger, men flere av oppgavene som utføres her, kan plasseres under byrådsavdeling for finans (for eksempel IT, regnskap og lønn).

I figur 4.2 skisserer vi et eksempel på hvordan organiseringen av byrådet *kan* se ut, med utgangspunkt i dagens struktur (figur 4.1). Stillingene kommunedirektør og assisterende kommunedirektør utgår, og det opprettes en avdeling for byrådslederen der kommuneadvokaten er plassert. Hvert av dagens tjenesteområder blir avdelinger som ledes av en byråd. I tillegg opprettes en avdeling for finans der dagens stabs-/støttefunksjon for økonomi og organisasjon inngår. Merk at fremstillingen er forenklet og kun basert på hovedelementene i dagens overordnede organisasjonskart.

Figur 4.2 Mulig organisering av byrådet ved innføring av parlamentarisme i Stavanger kommune



Organisering av kommunestyret

Som vi tidligere har sett, er kommunestyret det øverste organet i styringen av kommunen både i formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsformen (jf. kommunelovens § 5-3). Samtidig vil en innføring av parlamentarisme påvirke kommunestyrets rolle.

I formannskapsmodellen delegerer kommunestyret myndighet til et organ bestående av representanter som også sitter i kommunestyret. I en parlamentarisk styringsmodell delegerer derimot kommunestyret myndigheten til et byråd med personer som ikke sitter i kommunestyret. Flertallet i kommunestyret har ansvar for politikken innhold, mens byrådet er utøvende organ og har ansvaret for å gjennomføre kommunestyrets vedtak (Fimreite et al., 2003, s. 19-20). Dette stiller større krav til at kommunestyret utfører selvstendig tilsyn og kontroll med byrådets oppfølging av de vedtakene kommunestyret har fattet (Ølberg, 2018, s. 140). Da er det avgjørende at kommunestyret har ressurser og nødvendig kompetanse til dette. I Oslo og Bergen er det opprettet en egen administrasjon for bystyret som skal bistå i dette arbeidet. I Tromsø ble dette ikke gjort, på bakgrunn av at det ville fordyre en allerede dyr styringsmodell.

I en parlamentarisk styrt kommune har utvalgene under kommunestyret i oppgave å drøfte og innstille i saker som byrådet har lagt frem. I mye av forskningslitteraturen blir det ansett som viktig at utvalgene ikke har avgjørelsesmyndighet, fordi tydelig plassering av ansvar er en av de grunnleggende forutsetningene i parlamentarismen (Fimreite et al., 2003, s. 20). Hvis utvalgene fatter egne vedtak, kan dette gjøre det politiske ansvaret uklart. Samtidig ser vi at i Oslo og Bergen har noen av utvalgene avgjørelsesmyndighet, men den fremstår som ganske begrenset.

Som diskutert tidligere, vil det være hensiktsmessig med stor grad av samsvar mellom utvalgene under kommunestyret og inndelingen i byrådsavdelinger. Dersom Stavanger kommune tar utgangspunkt i

dagens tjenesteområder når de organiserer byrådenes ansvar, vil det altså være naturlig å beholde de utvalgene kommunen har i dag, fordi disse gjenspeiler tjenesteområdene. Dersom det blir opprettet en byrådsavdeling for finans, kan det være hensiktsmessig å etablere et eget finansutvalg. I tillegg har de parlamentariske kommunene opprettet et forretningsutvalg eller lignende,²⁶ som blant annet har ansvar for å koordinere og følge opp bystyrets arbeid.

I tillegg til formannskapet vil to av dagens utvalg i Stavanger falle bort: Kommunalutvalget er arbeidsutvalg for formannskapet og vil dermed avvikles i en parlamentarisk styringsform. Utvalg for arbeidsliv og lønn avvikles og erstattes av et organ under byrådet, fordi arbeidsgiveransvaret ligger hos byrådet i en parlamentarisk kommune.

Ordføreren sin makt og innflytelse svekkes ved innføring av parlamentarisme (Saxi, 2015, s. 3-4). Ordføreren er kommunens fremste folkevalgte representant i begge styringsformer, men har ikke den samme ledende posisjonen i styringen av parlamentariske kommuner fordi vedkommende ikke leder et formannskap. Det er heller byrådslederen som får en slik rolle. Samtidig får ordføreren en ny rolle å spille i dannelsen av et nytt byråd, hvis kommunen benytter seg av utpeking. Da skal ordføreren gjennomføre politiske sonderinger og gi en byrådslederkandidat i oppdrag å danne byråd.

Om rollen til kommunedelsutvalg

Ved en eventuell innføring av parlamentarisme bør kommunen ta stilling til hvilken rolle kommunedelsutvalgene skal spille i styringen av kommunen. I dag har Stavanger ni kommunedelsutvalg. Ifølge organisasjonsdatabasen for 2020 spiller utvalgene en rolle som høringsinstans, men ikke som forvaltnings-, planleggings- eller utviklingsorgan. Dermed har kommunedelsutvalgene i Stavanger i dag en mye mer begrenset rolle enn de direkte valgte bydelsutvalgene i Oslo, og det bydelsutvalgene i Bergen hadde i perioden 2000-2004 (Fimreite et al., 2017, s. 31). Medlemmene i bydelsutvalgene i Stavanger er ikke direkte folkevalgt, men utpekes av kommunestyret på partipolitisk grunnlag.

Sluttrapporten fra Bergen kommune sitt lokaldemokratiutvalg (2017) diskuterer rollen til bydelsutvalg i parlamentariske kommuner. Lokaldemokratiutvalget peker på at:

Parlamentarismens funksjon er å samle makt, mens bydelsordningens funksjon er å spre makt. Når begge ordningene ble innført på noenlunde samme tid [i Bergen], førte det til at de trakk i hver sin retning (Lokaldemokratiutvalget, 2017, s. 31)

Som diskutert i kapittel 2, kan bydelsutvalg med delegert ansvar føre til utydelige ansvarsforhold. Samtidig kan bydelsutvalg spille en viktig nærdemokratisk rolle, i parlamentariske kommuner så vel som i formannskapskommuner. Lokaldemokratiutvalget anbefalte at Bergen vurderte å innføre ordningen på nytt, men at bydelsutvalgene først og fremst skal ha en rolle som høringsinstans, slik utvalgene i Stavanger har i dag. Dermed synes det å være rom for å kombinere dagens ordning med bydelsutvalg i Stavanger med en parlamentarisk styringsform, men det vil trolig ikke være hensiktsmessig å øke utvalgenes myndighet sammenlignet med i dag. Det er viktig at utvalgenes rolle i den nye styringsformen er tydelig avklart før kommunen eventuelt endrer styringsform, og at kommunen legger til rette for at utvalgenes innspill blir hørt, både i byrådet og i kommunestyret. Det

²⁶ Forretningsutvalget i Oslo, utvalg for fullmakter og politisk styringssystem i Bergen

har ikke vært en del av dette oppdraget å utrede hvordan kommunedelsutvalgenes rolle kan ivaretas i en parlamentarisk styringsform.

Konsekvenser av organisatoriske valg: majoritets- eller konsensuspreget styre

Som diskutert innledningsvis, har kommunen ganske stort handlingsrom i utformingen av en parlamentarisk styringsmodell. Kommunen kan utnytte dette handlingsrommet til å legge til rette for en mer konsensusorientert eller mer majoritetsorientert politikk. I lokaldemokrati veilederen på regjeringen.no drøfter Saxi (2015) en rekke organisatoriske valg kommunen må ta ved innføring av parlamentarisme, og hvordan de kan påvirke styringen av kommunen. Vi redegjør her for de mest sentrale valgene.

For det første kan metoden for å danne byråd påvirke konfliktnivået. Teoretisk forventes det at valg (i henhold til kommuneloven § 10-4) gjør det mer sannsynlig at byrådet får flertall fordi kommunestyret eksplisitt må uttrykke tillit ved å stemme for forslaget. Samtidig er det ikke gitt at et byråd dannet med denne metoden, vil få flertall, fordi det er mulig å stemme blankt. Med utpeking (§ 10-5) kan ordføreren peke på en kandidat for et byråd med mindretall, dersom det ikke finnes et flertallsalternativ. Byråd med mindretall vil gi mer konsensuspreget styre fordi rådet må søke flertall i kommunestyret fra sak til sak.

Kommunen må velge om byrådet skal stå kollektivt ansvarlig for rådets politikk, eller om den vil praktisere ministerparlamentarisme som på nasjonalt nivå. Med kollektivt ansvar må hele rådet gå av ved et mistillitsforslag, mens med ministerparlamentarisme må enkeltmedlemmer gå av dersom mistilliten dreier seg om deres saksområde. Kollektivt ansvar kan gjøre politikken mer majoritetsorientert, fordi det hever terskelen for å rette mistillit mot byrådet.

Byrådets størrelse er også viktig for hvor majoritetspreget politikken blir. Med et lavt antall byråder blir makten mer konsentrert, og det er plass til færre partier i et koalisjonsråd. Dette kan gjøre politikken mer majoritetspreget enn et større byråd der det kanskje må inngås kompromisser mellom flere partier. Byrådets kapasitet kontra kommunestyret er også viktig. Erfaringene fra Tromsø viser at lite selvstendig kapasitet til tilsyn og kontroll hos kommunestyret, kombinert med et sterkt byråd med mange politiske rådgivere, ga en majoritetspreget form for styring. Hvis kapasiteten til kommunestyre og byråd er mer balansert, kan politikken bli mer konsensusorientert.

Administrativ organisering

Vi har tatt utgangspunkt i at den administrative organiseringen av kommunen skal endres så lite som mulig. Som redegjort for tidligere i dette kapitlet, er dette hensiktsmessig for å få til en god overgang mellom de to styringsformene. Den viktigste endringen i den administrative organiseringen ved overgang fra en formannskapsmodell til parlamentarisme er at stillingen som kommunedirektør utgår, og at et politisk valgt byråd leder administrasjonen. Dette innebærer at byrådets politikk skal være utgangspunktet for administrasjonens saksbehandling, og at byrådet også er ansvarlig for iverksettelsen av de politiske vedtakene som blir gjort.

Det er vanlig at den ansvarlige byråden delegerer myndighet til en direktør, som er den administrative lederen for avdelingen. Det vil derfor være naturlig at dagens direktører innenfor tjenesteområdene

fortsetter som direktører i byrådsavdelingene, selv om de da vil få et politisk utnevnt byråd som sin ansvarlige overordnede.

For å sikre den koordinerende funksjonen som kommunedirektøren har i formannskapsstyrte kommuner, kan det, som vist i figur 4.2, være hensiktsmessig å opprette to nye avdelinger i tillegg til dagens tjenesteområder: Byrådsleders kontor, og Avdeling for finans.

Økonomiske konsekvenser

I denne delen tar vi for oss mulige økonomiske konsekvenser av en innføring av parlamentarisme i Stavanger kommune. Vi gjør først rede for de mest sentrale endringene i utgifter og gir deretter et overslag over de økonomiske konsekvensene av en endring.

Vi vil understreke at dette er et grovt estimat, fordi det er usikkert hva en slik endringsprosess vil innebære av engangsutgifter, og fordi kommunen kan påvirke utgiftene til styringsformen gjennom forskjellige organisatoriske valg. Vi har lagt vekt på å synliggjøre og drøfte konsekvensene av slike valg. Til sist i kapittelet gjengir vi noen av informantenes vurderinger av de økonomiske konsekvensene av å innføre parlamentarisme.

Tidligere erfaringer har vist at utgiftene til administrasjon ikke nødvendigvis endres i betydelig grad ved en innføring av parlamentarisme. Dette ble lagt til grunn i utredningen av parlamentarisme i Fredrikstad i 2014 og Stavanger i 2015 og i beregningen av kostnader til parlamentarisme i Trondheim i 2019. I disse utredningene var utgangspunktet at det ville være mulig å gjennomføre en overgang til parlamentarisme uten en betydelig økning i administrasjonens størrelse. Samtidig kan det oppstå et behov for økt administrativ kapasitet i forbindelse med overgangen til ny styringsform, eller det kan på sikt bli et ønske om å øke størrelsen på administrasjonen for å sikre tilstrekkelig kapasitet til effektiv iverksetting av byrådets politikk. Slike utgifter er imidlertid usikre og vanskelige å tallfeste. I det følgende omtaler vi derfor kun utgiftene til politisk styring.

Sentrale økonomiske endringer

En innføring av parlamentarisme vil innebære at noen av dagens utgifter til politisk styring faller bort. Formannskapet vil avvikles, og det samme vil kommunalutvalget, som er formannskapets arbeidsutvalg.²⁷ Til sammen utgjør dette en utgiftsreduksjon på rundt 4 millioner kroner (jf. Stavanger kommunes regler for folkevalgtes arbeidsvilkår 2019-2023).

Opprettelsen av et byråd vil innebære økte kostnader til avlønning av politikere. Her kan imidlertid kommunen påvirke utgiftene gjennom valg av antall byråder, antall rådgivere og lønnsnivå. Antall byråder og rådgivere har mye å si for byrådets kapasitet. En del av bakgrunnen for votingen over å innføre parlamentarisme i Stavanger er et ønske om å være bedre rustet i møte med stadig mer komplekse utfordringer som kommunen møter. Det vil være uheldig om byrådets evne til rask og koordinert innsats blir svekket på grunn av for lav kapasitet. Det er vanlig at byrådsleder har samme lønn som regjeringsmedlemmer og byrådsmedlemmene 80-90 prosent av dette. Rådgivernes lønn ligger betraktelig lavere enn dette og fastsettes av byrådet.

²⁷ Som vi tidligere har påpekt, vil i tillegg utvalg for arbeidsliv og lønn avvikles, mens det trolig vil bli opprettet et utvalg for finans. Vi har gått ut ifra at disse endringene omtrent vil utligne hverandre, så endringer i utvalgsstrukturen ikke vil innebære betydelige kostnadsendringer.

Vi har beregnet utgiftene til et byråd bestående av syv personer (jf. figur 4.2). Vi har tatt utgangspunkt i at byrådsleder har samme lønn som regjeringsmedlemmer og byråder 85 prosent av regjeringsmedlemmer. Dessuten har hver byråd én rådgiver med en årslønn satt til 750 000 kroner inkludert sosiale kostnader.²⁸ Dette gir utgifter på rundt 16 millioner i året.

Dersom vi tar hensyn til kostnadsreduksjonen ved bortfall av formannskap og kommunalutvalg, beregnet til 4 millioner kroner, får vi en netto utgiftsøkning på minst 12 millioner kroner i året. Vi vil understreke at dette kun er et estimat, som det er knyttet stor usikkerhet til. En overgang til parlamentarisme kan også innebære engangsutgifter knyttet til bl.a. rekruttering, utredningsarbeid eller ombygging. Slike kostnader er ikke beregnet inn i våre utregninger.

I tillegg må kommunen vurdere hvordan opposisjonen skal sikres tilstrekkelig kapasitet og kompetanse opp mot byrådet. Som diskutert innledningsvis, krever kommuneloven § 10-10 at det legges til rette for opposisjonens arbeidsvilkår i parlamentariske kommuner, slik at den kan utgjøre en reell motvekt til posisjonen. I Bergen er dette løst ved at partiene i opposisjon får høyere representantstøtte enn partiene i posisjon (Trondheim kommune, 2019, s. 4). Opposisjonspartiene kan for eksempel bruke støtten til å ansette egne rådgivere eller utføre egne utredninger. Stavanger kommune må vurdere om dette er en hensiktsmessig løsning, eller om kommunen skal sikre opposisjonens arbeidsvilkår på andre måter.

Ved en eventuell innføring av samme løsning som Bergen må kommunen vurdere om de totale utgiftene til partistøtte skal ligge på samme nivå som i dag, men med en skjevfordeling mellom partier i posisjon og opposisjon, eller om den totale potten som går til partistøtte, skal økes. En eventuell utgiftsøkning knyttet til opposisjonens arbeidsvilkår, er ikke tatt med i våre beregninger.

Informantenes vurderinger

I intervjuene med folkevalgte og administrasjon i Stavanger var ikke utgiftene til styringsmodellen et sentralt tema. Noen få informanter uttrykte bekymring for at den politiske styringen av kommunen kom til å bli dyrere, men samtidig synes det å være et relativt utbredt syn at utgiftene til politisk styring er ganske små i begge modellene, sett opp mot kommunens totale utgifter. Tallene i tabell 4.1 og 4.2 illustrerer dette: Utgiftene til politisk styring utgjør mellom 0,3 og 0,4 prosent av kommunenes totale utgifter, mens mellom fire og fem prosent går til administrasjon.

Dette synet kom også til uttrykk i de andre formannskapskommunene. En folkevalgt som var tilhenger av parlamentarisme, mente at det viktigste var å rekruttere gode byråder, som er kvalifisert for de store kravene de vil bli møtt med i en slik stilling:

[...] jeg argumenterer for parlamentarisme [...] men det er klart, da må det innføres en reell parlamentarisme hvor de står ansvarlig for det hele, og da stilles det ganske strenge krav til hvem som kan være politikere. En parlamentarisme hvor byrådsleder kan hente byråder utenfor kommunestyret. De må kunne hentes utenfra. Kostnaden bekymrer meg ikke, hvis det koster 10 millioner mer, på et budsjett på 15 milliarder, er ikke det mye.

- Folkevalgt, formannskapskommune

²⁸ Sosiale kostnader er satt til 25 prosent av lønnen.

Hovedinntrykket fra intervjuene i de parlamentariske kommunene er at det er nødvendig å bruke nok penger på politisk styring for at styringsformen skal fungere godt. En av informantene mente at frikjøpte politikere er et demokratisk gode, fordi det gjør at personer i alle livssituasjoner har mulighet til å delta i styringen av kommunen. Vedkommende vektla også at muligheten til å holde byrådet ansvarlig er en av de store styrkene ved styringsformen, men pekte på at dette krever at opposisjonen har tilstrekkelig kapasitet:

Når det er politikere man jobber opp mot, tror jeg det fungerer skjerpende både på posisjon og opposisjon. Det blir skjerpet ved at man konkurrerer mot hverandre. [...] Hvis Stavanger skulle fått parlamentarisme må de ta hensyn til nettopp dette, og sikre frikjøpte politikere. Det er om å gjøre å fikse balansen mellom frikjøpte politikere både i posisjon og opposisjon, for at opposisjonen skal greie å opprettholde sin rolle med kontroll av byrådets politikk og byrådets virke.

- Folkevalgt, parlamentarisk kommune

Hovedinntrykket fra intervjuene er at de økte utgiftene til parlamentarisk styring ikke er en stor bekymring blant de folkevalgte. Noen informanter, spesielt i parlamentariske kommuner, mener at de økte utgiftene er verdt de fordelene som oppnås ved å bruke mer penger på politisk styring. Flere peker også på at selv om kostnadene går opp, er det en liten sum i det store bildet.

Oppsummering og konklusjoner

Kommunene har stor valgfrihet i utformingen av et parlamentarisk styringssystem. Erfaringene fra parlamentariske kommuner har imidlertid vist at det er viktig å ha tilstrekkelig ressurser, kapasitet og kompetanse hos byrådet, som skal iverksette den politikken som blir vedtatt i kommunestyret, og i kommunestyret, som skal drive kontroll med byrådet. Dessuten er det viktig at opposisjonen får gode arbeidsvilkår.

Vi har gitt et eksempel på hvordan organiseringen av et byråd i Stavanger *kan* se ut, med utgangspunkt i dagens tjenesteområder. Dette vil gi et byråd bestående av syv personer; én byrådsleder og seks byråder, som leder hver sin byrådsavdeling. For å sikre en god overgang mellom styringsformene er det hensiktsmessig at kommunen gjennomfører så få endringer i den administrative organiseringen som mulig,

Vårt eksempel vil innebære at utgiftene til politisk styring øker med minst 12 millioner kroner årlig. Dette bør imidlertid behandles som et grovt estimat. Engangsutgifter knyttet til skifte av styringsform og eventuelle økninger i utgifter knyttet til opposisjonens arbeidsvilkår, er ikke tatt med i beregningen.

5 Konklusjon og samlet vurdering

Denne rapporten har hatt to hovedformål:

- 1. Å synliggjøre fordeler og ulemper ved parlamentarisme og formannskapsmodellen*
- 2. Å belyse mulige konsekvenser av en innføring av parlamentarisme i Stavanger kommune*

I dette avslutningskapittelet gir vi en kort konklusjon og samlet vurdering av disse målsetningene, basert på funnene fra de tre foregående kapitlene.

Fordeler og ulemper med de to styringsformene

Formannskapsmodellen kjennetegnes ved at mindretallet tas med i de politiske beslutningsprosessene, og at kommunedirektøren innstiller saker til politisk behandling. Fra et politisk ståsted er fordelene med denne modellen at den kan fremme konsensusbygging og helhetlig styring av den kommunale virksomheten og ivareta kommunenes rolle som iverksettere av nasjonalstatlig politikk, så vel som det kommunale selvstyret på en god måte.

Ulempene, fra et politisk ståsted, er for det første at det er vanskelig å plassere det politiske ansvaret for utforming og iverksetting av politiske vedtak. For det andre ser vi at de bykommunene vi har undersøkt, i realiteten langt på vei fungerer etter parlamentariske styringsprinsipper. Mindretallet opplever at de har begrenset mulighet til å holde flertallet ansvarlig, mens flertallet opplever at de har begrenset innflytelse over administrasjonens arbeid, og dermed blir holdt ansvarlig for ting de ikke har mulighet til å påvirke.

Den **parlamentariske** styringsmodellen kjennetegnes ved at mindretallet fungerer som opposisjon mot et styringsdyktig flertall i posisjon, og at administrasjonen er underordnet politisk ledelse. Byråden, som øverste ansvarlig for sin byrådsavdeling, innstiller saker til politisk behandling. Fra et politisk ståsted er fordelene med den parlamentariske modellen den tydelige plasseringen av ansvar og muligheten til å holde politikere ansvarlig. Dette kan gjøre det enklere for velgerne å forstå hvilke partier og kandidater de bør stemme på ut fra sine interesser og preferanser.

Ulempene, fra et politisk ståsted, er at modellen er mer konkurranse- enn konsensusorientert, og at opposisjonen utelates fra de politiske beslutningsprosessene. Den politiske makten samles på færre hender, og med det står både bystyret og opposisjonen i fare for å få mindre innflytelse på de politiske beslutningene. Konkurranseorienteringen kan bidra til politisering av enkeltsaker. Vi ser også at sektororganiseringen kan gjøre det utfordrende å samarbeide og samordne kommunens arbeid på tvers av byrådsavdelingene.

Økte kostnader til politisk styring og økt profesjonalisering med flere heltidspolitikere trekkes frem som en ulempe ved parlamentarismen av noen, mens andre mener det er en investering i lokaldemokratiet å sikre tilstrekkelig kapasitet både i posisjon og opposisjon.

Konsekvenser av en overgang til parlamentarisme

De viktigste **organisatoriske** konsekvensene av en eventuell overgang til parlamentarisme vil være at formannskapet og kommunedirektørstillingen faller bort og erstattes av et byråd som leder den kommunale administrasjonen. De **økonomiske** konsekvensene av en overgang til parlamentarisme er vanskelig å tallfeste nøyaktig, men erfaringene fra andre kommuner tilsier at et skifte av styringsform vil innebære økte kostnader til politisk styring. Vi har estimert dette til en merkostnad på minst 12 millioner kroner årlig i Stavanger kommune, men dette er et grovt estimat som ikke tar hensyn til eventuelle engangsutgifter knyttet til skifte av styringsform.

Når det gjelder **graden av konflikt- eller konsensuspreg** i politikken, er det usikkert hvorvidt, og eventuelt hvordan, et skifte av styringsform vil påvirke dette. Våre funn tyder på at konfliktnivået blir påvirket av lokal politisk kultur, kanskje vel så mye som styringsform. Ved en eventuell overgang til parlamentarisme vil graden av konflikt trolig bli påvirket av hvorvidt byrådet har flertall eller mindretall. Vi har også sett at det er flere organisatoriske valg i utformingen av styringsmodellen som kan påvirke politikken i en mer majoritets- eller konsensusorientert retning.

Ansvarliggjøring blir trukket frem som en av de viktigste fordelene med parlamentarismen av mange informanter. Med en innføring av parlamentarisme blir oppfølgingen av politiske vedtak et direkte politisk ansvar. Byrådet står direkte ansvarlig overfor kommunestyret, og kommunestyret kan felle byrådet ved å stille mistillitsforslag. Byrådet kan også true med å gå av, ved å stille kabinettsspørsmål til kommunestyret.

I en parlamentarisk styringsmodell er **administrasjonen underlagt politisk ledelse**. Den enkelte byråd har et politisk ansvar for sin byrådsavdeling som også omfatter administrasjonen. Modellen stiller med andre ord store krav til byrådenes kvalifikasjoner: de må kunne lede store administrative tjenestoområder og ha god forståelse for en forvaltningspolitisk logikk. De administrativt ansatte skal fungere som sekretariat for den politiske ledelse i kommunen, i tillegg til å drive myndighetsutøvelse og etatsstyring.

Det er vanskelig å besvare hvorvidt styringen av kommunen vil bli mer **effektiv** med en parlamentarisk styringsform. Kanskje vil styringen *oppleves* som mer effektiv av politikerne i posisjon, fordi de har anledning til å påvirke administrasjonens prioriteringer. Administrasjonens kapasitet og ressurser vil imidlertid ikke øke med et skifte av styringsform. Det er også vanskelig å slå fast hvorvidt et skifte av styringsform vil påvirke hvor **helhetlig** styringen av kommunen er, men vi ser en tendens til at koordinering på tvers nok kan være mer utfordrende i parlamentariske kommuner enn i formannskapskommuner.

Litteratur

- Aars, Jacob og Dag Arne Christensen. (2013). «De mange partisystemene: lokallister og nasjonale partier i kommunestyrevalget 2011». I Johannes Bergh og Dag Arne Christensen (red.): *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Agenda Kaupang (2014). *Parlamentarisme i Fredrikstad. Alternative løsninger*. Rapport nr. R8358. Lastet ned 5.5.2022 fra: <https://forrige.sv.no/fredrikstad/wp-content/uploads/sites/25/2014/09/R8358-Parlamentarisme-i-Fredrikstad.pdf>
- Baldersheim, Harald. (2012). *Formannskapslovene 175 år. Skiftende vilkår for lokalt sjølvstyre 1837-2012*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Lastet ned 5.4.2022: https://www.regjeringen.no/contentassets/3d52e6944b224e73be40d6e25dee9f30/formannskapslovene175aar_nettpdf.
- Baldersheim, Harald og Torodd Strand. (1988). *Byregjering» i Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. (NIBR Rapport 1988: 19). Lastet ned 01.2.2022: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2016102508026.
- Bjørnå, Hilde, Tor Arne Morskogen og Nora Uvsvakk. (2018). Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol. 59, No. 2, s. 180-200. Lastet ned 1.2.2022: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-291X-2018-02-03>.
- Buck, Marcus, Hans Petter Saxi og Tord Willumsen. (2015). *Tromsøparlamentarismen. En evaluering av den parlamentariske styringsmodellen for Tromsø kommune*. UiT Norges arktiske universitet. Lastet ned 21.4.2022 fra: <https://docplayer.me/6681496-Tromsoparlamentarismen.html>
- Cheibub, José Antonio og Bjørn Erik Rasch. (2022). «Constitutional parliamentarism in Europe, 1800-2019». *West European Politics*, Vol. 45, No. 3, s. 470-501. Lastet ned 10.5.2022: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/92460/Constitutional%2Bparliamentarism%2BBin%2BEurope%2B1800%2B2019.pdf?sequence=1>
- Christensen, Dag Arne og Tor Midtbø. (2011). *Tilfredshet med kommunale velferdstjenester: Har velferdstjenestene noe å si?* (Uni Rokkansenteret notat 02-2011). Lastet ned 22.4.2022: <https://norcereasearch.brage.unit.no/norcereasearch-xmlui/bitstream/handle/1956/5788/Notat%2002-2011%20Christensen%20og%20Midtbo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Econ. (2008). *Kvalitetsindikatorer i kommunene*. (Econ-rapport 2008:21). Lastet ned 22.4.22: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2008/rapport_kvalitetsindikatorer_kommunene0208.pdf?id=2262643.
- Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim. (2007). *Offentlig forvaltning*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

- Fimreite, Anne Lise, Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine Monica Myrvold og Ståle Opedal. (2003). *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. (Rapport 4:2003). Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier: Bergen.
- Fimreite, Anne Lise og Yngve Flo. (2017). Kommunar inn i den konstitusjonelle varmen. Om den langtrekte prosessen med å få det kommunale sjølvstyret inn i Grunnlova. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol. 33, No. 2, s. 155-171. Lastet ned 16.5.2022: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2936-2017-02-04>.
- Fimreite, Anne Lise og Jacob Aars. (2021). Bybanekaos og parlamentarisme. Fagsamtale mellom Anne Lise Fimreite og Jacob Aars. Ledet av Morten Myksvoll. *Norsk medborgerpanel*, Universitetet i Bergen, desember 2021. Lastet ned 4.3.2022: https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/medborgernotat_bybanekaos_og_parlamentarisme.pdf.
- Flo, Yngve. (1990). *Staten ut til folket. Desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 194 til 1975*. Rapport R9901. Bergen: Los-senteret. Lastet ned 10.5.2022: <https://www.nb.no/items/2f60e887d76309dc1c678b2fa0179669?page=0>.
- Gautun, Heidi, Hanne Bogen og Anne Skevik Grødem. (2013). *Konsekvenser av konkurranseutsetting. Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester*. (Fafo-rapport 2013:24). Lastet ned 03.2.2022: <https://www.fafo.no/images/pub/2013/20314.pdf>.
- Grindheim, Jan Erik. (2007). Formannskapsprinsippet. I Øyvind Østerud (red.): *Statsvitenskapelig leksikon*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grindheim, Jan Erik og Kaare W. Strøm. (2022). *United We Fall, Divided We Stand. Electoral Volatility and Coalition Management in Norway*. Artikkel til vurdering i internasjonalt tidsskrift.
- Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opdeal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østtveiven (1999). Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger. *NIBRs Pluss-serie*, 3-99.
- Ihme, Henrik og Kjetil Reite. (2022). Reduserer antallet i bystyret og skal utrede byråd. *Fædrelandsvennen* 27. april 2022. Lastet ned 15.5.2022: <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/z72Ezv/reduserer-antallet-i-bystyret-og-skal-utrede-byraad>.
- Jones, Hanna, Jostein Ryssevik, Eva Marit Kristoffersen og Ingvild Misje. (2021). *Sluttrapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase 2020*. (ideas2evidence rapport 13:2021). Hentet fra <https://www.ideas2evidence.com/publications/sluttrapport-kommunal-og-moderniseringsdepartementets-organisasjonsdatabase-2020>
- Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase. (2020). Data samlet av ideas2evidence, i samarbeid med NORCE og UiB. Tilgjengelig fra: www.kommunalorganisering.no
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). Finansering av kommunesektoren. Regjeringen.no 10. februar 2022. Lastet ned 24.4.2022: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og->

[regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/](https://www.regjeringen.no/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). Veileder til kontoplanen i KOSTRA for rapporteringsåret 2021. Publisert 5.11.2020. Lastet ned 2.4.2022 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2021/2021-korrigert-jan-21/veileder-til-kostra-kontoplanen-2021-endelig-versjon-korrigert-29.01.21-og-publisert.pdf>

Lokaldemokratiutvalget. (2017). *Byen og nærdemokratiet. Rapport fra lokaldemokratiutvalget*. Overlevert byrådsleder 7.4.2017. Lastet ned 27.01.2022: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/206337/Rapport-Byen-og-Naerdemokratiet>.

Monkerud, Lars Chr. og Rune J. Sørensen. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* Vol. 26 No. 4, s. 265-295. Lastet ned 22.4.2022: <http://home.bi.no/fag89001/Sm%C3%A5tt%20og%20godt%20-%20kommunest%C3%B8rrelse.pdf>.

NOU 2001: 3 (2001). *Velgere, valgordning, valgte*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Lastet ned 18.5.2022: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-03/id143453/?ch=5>.

NOU 2016: 4 (2016). *Ny kommunelov*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Lastet ned 16.4.2022: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/?ch=9>.

Ottervik, Rita og Roar Aas. (2022). Arbeiderpartiet og parlamentarisme. *Midtnorskdebatt.no* 11. januar 2022. Lastet ned 14.5.2022: <https://www.midtnorskdebatt.no/meninger/ordetfritt/2022/01/11/Arbeiderpartiet-og-parlamentarisme-25024062.ece>.

Ranheim, Anne Kari. (2011). *KOSTRA – vi teller, men teller det vi teller? Kommunale utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter – sammenligningsproblemer*. (Masteroppgave). Høgskolen i Hedmark. Lastet ned 25.04.2022 fra: <https://brage.inn.no/inn-xmloi/bitstream/handle/11250/132413/Kostr%C3%A5%20vi%20teller%20men%20teller%20det%20vi%20teller.%20MPA%20Anne%20Kari%20Ranheim.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Saglie, Jo, Johannes Bergh, Jens Petter Gitlesen og Hilmar Rommetvedt. (2021). Hva skjedde ved valget? Nasjonale trender og lokale variasjoner. I J. Saglie, S. B. Segard og D. A. Christensen (red.): *Lokalvalget 2019 Nye kommuner – nye valg?* Cappelen Damm Akademisk. Lastet ned 15.5.2022: <https://uis.brage.unit.no/uis-xmloi/bitstream/handle/11250/2762707/134-Chapter%2bManuscript-5212-1-10-20210621.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

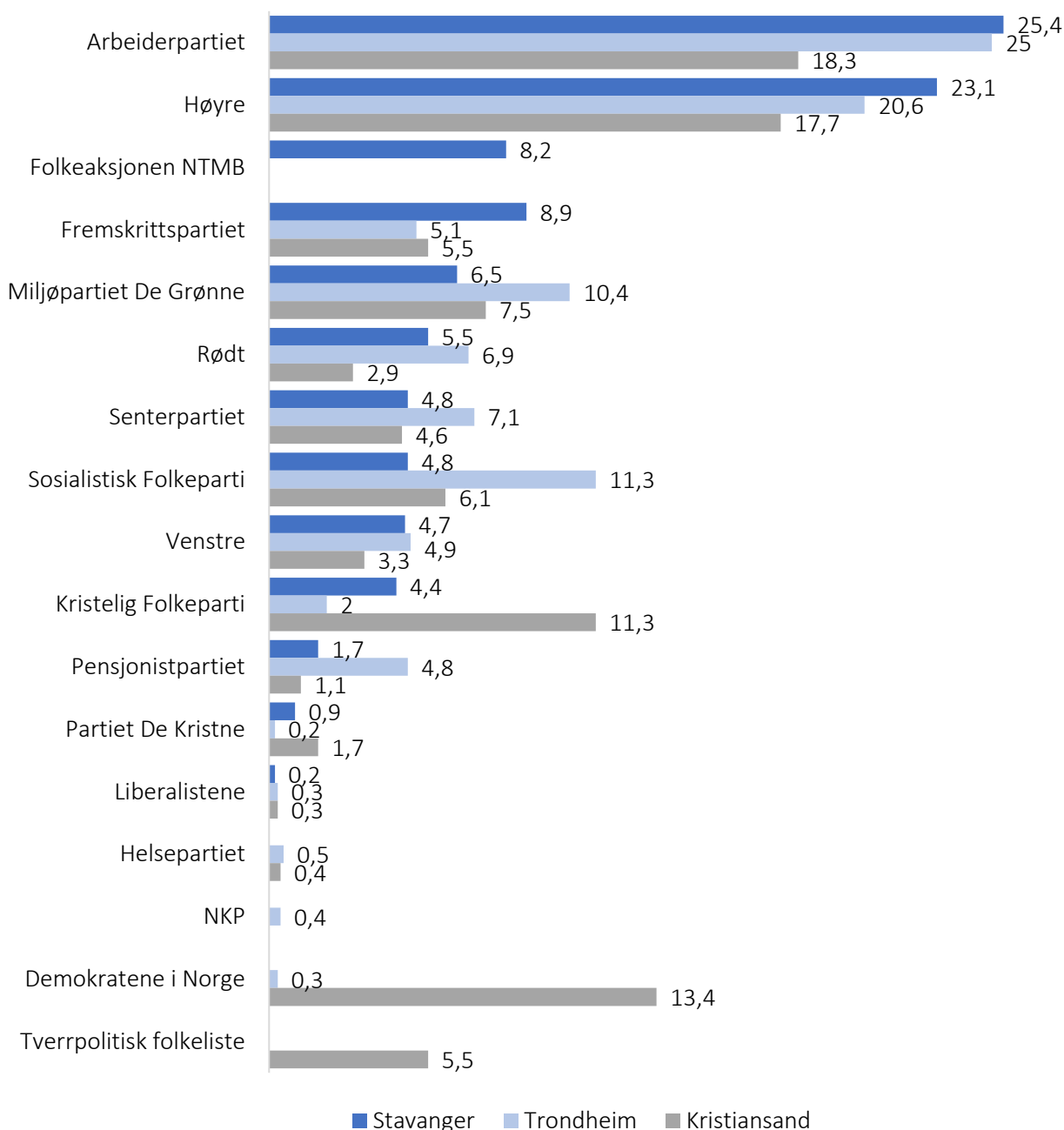
Saxi, Hans Petter. (2015). Formannskap eller parlamentarisme? Passer parlamentarisme i vår kommune? *Artikkel i lokaldemokrati veilederen på regjeringen.no*. Lastet ned 25.01.2022: <https://www.regjeringen.no/contentassets/618c764e07eb413a8e2d7cda7c212f47/notat-formannskap-eller-parlamentarisme.pdf>

- Saxi, Hans Petter. (2018). Systemoppslutning i byene med parlamentarisme. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol. 34 No.1, s. 4-20. Lastet ned 1.2.2022: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2936-2018-01-01>.
- Saxi, Hans Petter, Oddbjørn Bukve, Arild Gjertsen, Annelin Gustavsen og Arthur Langeland. (2014). *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. Bodø. (UiN-rapport nr. 4). Lastet ned 16.5.2022: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/parlamentarismeuin.pdf>.
- Stavanger kommune. (2015). Utredning om parlamentarisme. Saksdokumenter, journalnr. 12050/15.
- Stavanger kommune. (2019). Folkevalgtes arbeidsvilkår 2019 – 2023. Lastet ned 6.04.2022 fra: <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/politikk/for-politikere/folkevalgtes-arbeidsvilkar-vedtatt-21.-oktober-2019-justert-13.-desember-2021.pdf?e=SwmWPm>
- Stavanger kommune. (u.d.). Organisasjonskart. Lastet ned 2.5.2022 fra: https://stavangerkommune.sharepoint.com/:p:/s/grOrganisasjonskartStavangerkommune/EfX6CutnZlhJgRrXzScuZrwBmmuXszaB_SqW7w75nek3BQ?rttime=Jbc6GLZT10g
- Stigen Inger, Tore Hansen, Marthe Indset og Trine Monica Myrvold. (2008). *Innsetting eller utpeking? Evaluering av forsøk med nye regler for byrådsdannelser i Oslo kommune*. NIBR-rapport 2008:10. Lastet ned 8.5.2022: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5662/2008-10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Stokstad, Sigrid. (2019). Dette er nytt i ny kommunelov. *Juridika Ekspertkommentar* 28. juni 2019. Lastet ned 16.4.2022: <https://juridika.no/innsikt/dette-blir-nytt-i-ny-kommunelov>.
- Stortinget. (2022). Formannskapslovene av 1837. www.stortinget.no. Lastet ned 5.4.2022: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/>.
- Trondheim kommune. (2019). Saksprotokoll – Kostnader knyttet til eventuell innføring av parlamentarisme. Lastet ned 19.5.2022: https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=1003393371
- Trondheim kommune. (2019). Kostnader knyttet til eventuell innføring av parlamentarisme. Saksdokumenter, arkivsak 19/31437. Lastet ned 28.1.2022: https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=1003393371
- Trondheim kommune. (u.d.). Politisk organisering. Lastet ned 29.6.2022 fra: <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/folkevalgtitrondheim/informasjon-til-folkevalgte/politisk-organisering>
- Valgdirektoratet (2022). «Valgoppgjør ved kommunestyrevalg». Publisert 18.5.2021. Lastet ned 16.4.2022: <https://www.valg.no/om-valg/valgene-i-norge/kommunestyrevalg/valgoppgior-ved-kommunestyrevalg/>.
- Valgdirektoratet (2022). «Kommunestyrevalg 2019» for Stavanger, Trondheim og Kristiansand. Lastet ned 15.5.2022: <https://valgresultater.no/rogaland/stavanger?type=ko&year=2019>.

Ølberg, Bjørn. (2018). Den parlamentariske styreformen i kommunene. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol 35, No. 3-4, s. 134-142. Lastet ned 16.4.2022;
<https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-05>.

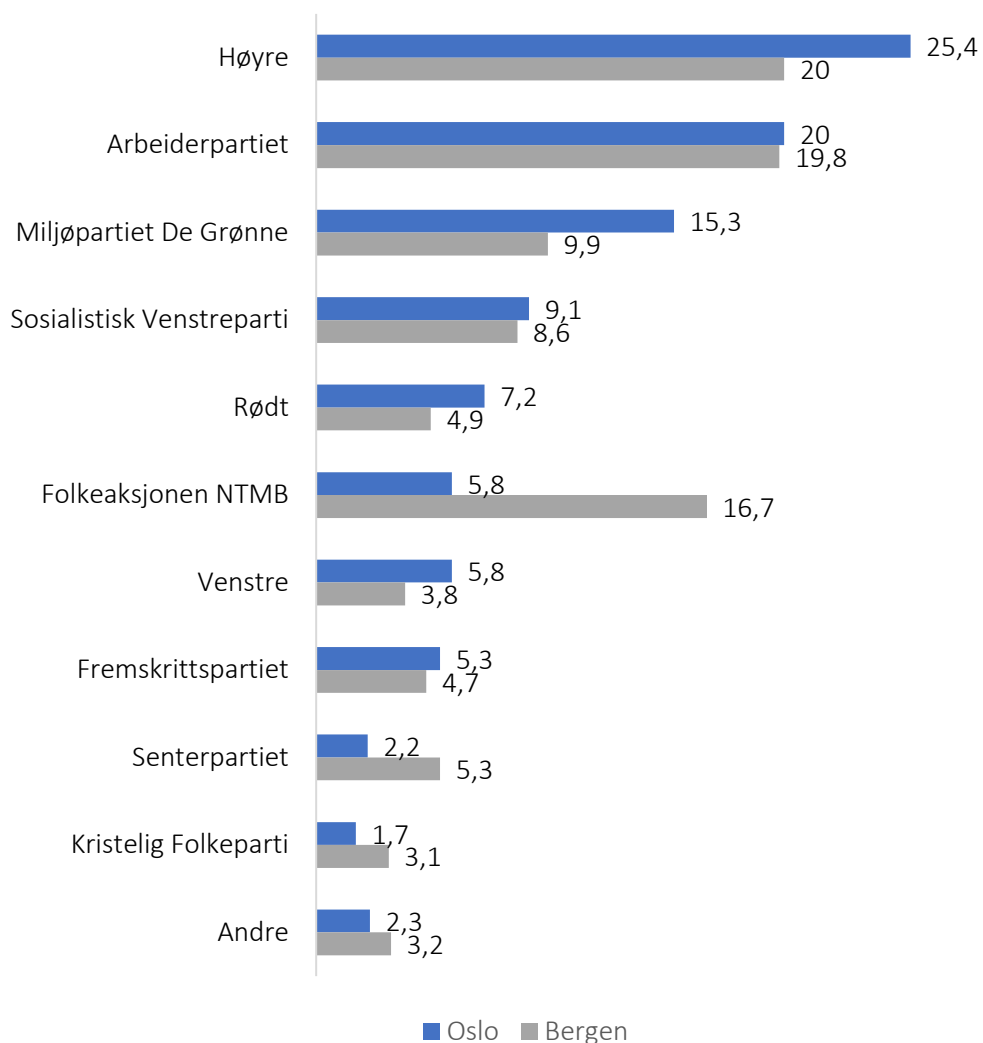
Vedlegg

Vedlegg 1: Partioppslutningen ved kommunevalget 2019 i Stavanger, Trondheim og Kristiansand (prosent)



Kilde: Valgdirektoratet (2022)

Vedlegg 2: Partioppslutningen ved kommunevalget 2019 i Oslo og Bergen (prosent)



Kilde: Valgdirektoratet (2022)

Vedlegg 3: Byrådsavdelinger og utvalg i Bergen og Oslo

	Byrådsavdelinger	Utvalg under bystyret
Bergen	Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling Byrådsavdeling for finans, næring og eiendom Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig Byrådsleders avdeling	Utvalg for miljø og byutvikling Utvalg for finans, kultur og næring Utvalg for barnehage, skole og idrett Utvalg for helse og sosiale tjenester
Oslo	Byrådsavdeling for byutvikling Byrådsavdeling for finans Byrådsavdeling for næring og eierskap Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet Byrådsavdeling for miljø og samferdsel Byrådsleders kontor	Byutviklingsutvalget Finansutvalget Helse- og sosialutvalget Kultur- og utdanningsutvalget Samferdsels- og miljøutvalget



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap