

Parlamentarisme i norske fylkeskommuner – bedre styring og demokrati?

AV HANS PETTER SAXI

Parliamentarism in Norwegian counties – better management and democracy?

Since the establishment of the modern county in Norway in 1976, county government has been managed according to the alderman principle, which is characterized by proportional election of parties to the executive board. However, in 1999 the county of Nordland introduced the parliamentary principle, and three other counties, Hedmark, Nord-Trøndelag and Troms, followed suit in 2003. A core element in parliamentary government is that the cabinet is elected by a majoritarian vote. The effects of parliamentarism at the county level have been majority rule. A majority of the county representatives states that the goals for the reform are realised and there is an increase in support for parliamentarism as a management model. Furthermore, many opposition politicians experience it as being less meaningful and useful to participate in county politics after the introduction of parliamentarism. This is due to the parties in power being given greater resources and capacity, and that politics have taken on a more closed form. There are not any measurable external effects of the new parliamentary system, like turnouts and the citizens' knowledge and trust on the counties. All in all, introduction of parliamentarism at the county level has resulted in management improvements, but not in a better democracy.

Innledning

Organiseringen av lokal- og regionalpolitikken varierer mye i forskjellige vestlige land (Lindström 1996). Dermed blir de organisatoriske problemene forskjellige og løsningene vil også variere. På tross av dette har flere komparative studier identifisert likhetstrekk når det gjelder reorganisering i lokalpolitikken. Ett slikt trekk er forsøkene på å styrke det politiske lederskapet (Mouritsen og Svava 2002; Borraz og John 2004; Denters og Rose 2005; Berg og Rao 2005; Bäck 2006). Man har ønsket et sterkere "executive", for å få til mer synlig, ansvarlig, helhetlig og langsiktig styring. Tradisjonelt har makten i mange Europiske kommuner vært konsentrert i folkevalgte organer som kommunestyre og fylkesting, der mange politiske partier var representert. Disse organene har vært inndelt i komiteer med spesialisert beslutningskompetansen. Denne "council-committee" modellen bidro til at beslutningsprosessene var kollegiale og til at makt ble spredt til mange politikere. Det er imidlertid flere problemer med denne modellen (Larsen 2005). For det første manglende ansvar og transparens, siden det er uklart hvilke representanter og partier som får gjennomslag for sine standpunkter i en beslutningskultur preget av kompromisser. Dette kan i sin tur gi grobunn for politisk apati og føre til lav valgdeltakelse. For det andre blir komitémodellen kritisert for å bidra til at beslutningsprosessene blir langdryge og tungvinte. Det tredje problemet er at rollen til politikerne blir uklar, og at bare en håndfull av politi-

kerne har god nok oversikt til å kunne utøve reell innflytelse. Dette kan bidra til å vanskeliggjøre rekrutteringen av nye politikere. Et fjerde problem med komitémodellen er at sektoriseringen gjør det vanskelig å få til helhetlige løsninger. Blant annet vanskeliggjøres økonomistyringen siden komiteene ofte maksimerer aktivitet i egen sektor.

Det er gjort en rekke forsøk på å få bukt med disse problemene ved inkrementelle tiltak for å forbedre komitémodellen. Man har redusert antallet komiteer og forsøkt å gjøre beslutningsprosedyrene mer effektive. I mange land har man redusert størrelsen på kommunestyrene, og man har fått flere politikere som driver politikk på heltid (Guerin og Kerrouche 2008). Det er også gjort forsøk på å gjøre politikerne mer strategisk orientert og å forbedre debattene i de besluttende organer. I tillegg til slike inkrementelle forsøk på å forbedre den tradisjonelle komitémodellen, finner vi to radikale reformer der man har brutt med prinsippene i denne modellen. Det gjelder for det første, reformene med direkte valg av ordfører i kommunene, som kan sies å representere en *presidentialisering* av lokalpolitikken, siden ordføreren har et direkte mandat fra velgerne og ikke er avhengig av de folkevalgtes tillit. Kommunestyret og ordføreren deler på makten ut fra prinsippet om "checks and balances." Konnotasjonen til presidentstyre forutsetter imidlertid at den direktevalgte ordføreren får utøvende makt, dvs. strategisk kontroll med administrasjonen, slik det for eksempel blir gjort i Tyskland og i enkelte kommuner i England (Goldsmith og Larsen 2004; Woll-

mann 2005; Rao 2005; Magre og Bertranda 2007). Direktevalgt ordfører har fått stor utbredelse også i land som har hatt lange tradisjoner med kollektive styresett i lokalpolitikken. Dette gjelder blant annet Norge, der formannskapsmodellen (the alderman model) har vært nærmest enerådende siden 1837. Her ble det åpnet for direktevalg av ordførere ved kommunevalgene i 1999 og 2003 (Larsen 2005, Buck mfl. 2006). Siden den direkte valgte ordføreren har begrenset utøvende makt i den norske modellen, er imidlertid presidentialisering et for sterkt uttrykk å bruke om de norske forsøkene.

Den andre radikale politiske reformen er innføring av *parlamentarisme* i den lokale- og regionale politikken. Det er flere land som har innført parlamentariske elementer i sine forsøk på å reformere komitémodellen. For eksempel har et stort flertall av kommunene i Storbritannia valgt en styringsmodell med parlamentariske trekk etter at den nye kommuneloven i 2000 ga kommunene muligheter til å velge mellom flere modeller (Leach og Wilson 2002; Bäck 2006). Også i Sverige har kommunene fra 1960 tallet innført en form for "samlingsstyre med majoritetsmarkeringer", der hensikten har vært å gjøre politikken tydeligere i forhold til velgerne. Denne "kvasi-parlamentarismen", som Henry Bäck kaller styreformen, ga seg blant annet utslag i at åremålsstillingene til de administrative lederne ble koplet til de politiske valgperiodene. Dermed innførte man en ordning som lignet på politisk valgte statsråder slik som i et parlamentarisk system (Bäck 1998; Bäck og Johannson 2000; Bäck 2006).

Det er imidlertid bare i Norge man har innført en fullt utviklet parlamentarisk styringsform til erstatning for den tradisjonelle formannskapsmodellen. Det var den nye kommuneloven fra 1992 som åpnet for parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner som et alternativ til formannskapsprinsippet (§18). Fire av de 18 norske fylkeskommunene har valgt å iverksette fylkesrådsordningen; Nordland i 1999, og Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms i 2003. Av de 430 kommunene i Norge er det imidlertid bare storbyene Oslo og Bergen som har innført byrådsordningen fra henholdsvis 1986 og 2000. I hovedstaden ble parlamentarismen innført med hjemmel i en særlov.¹

Innføring av parlamentarisme representerer en *konstitusjonell endring* i forhold til formannskapsmodellen fordi både prinsippene for valg av utøvende organ, forholdet mellom politikk og administrasjon og det politiske ansvaret endres radikalt. For det første velges det utøvende organet (by- og fylkesråd) med majoritetsvalg i et parlamentarisk system, mens det velges med proporsjonalt valg med formannskapsmodellen. For det andre ledes administrasjonen av en ansatt administrasjonssjef med formannskapsmodell. Med parlamentarisme overtar fylkesrådet den strategiske styringen over administrasjonen, og administrasjonssjefen mister sine funksjoner. Den tredje forskjellen mellom modellene er at parlamentarisme forutsetter at det utøvende organet (rådet) ikke får et flertall av de folkevalgte imot seg etter et mistillitsforslag eller et kabinettsspørsmål. Med formannskapsmodell kan ikke formannskapet og fylkesut-

valget avsettes. At innføring av parlamentarisme representerer en konstitusjonell endring kommer også fram i de konstitusjonelle sperrene som den nye kommuneloven la inn som forutsetning for å innføre reformen. Det ble både krevd et kvalifisert flertall på 2/3 for å innføre parlamentarisme og det ble lagt inn en forsinkelsesprosedyre der spørsmålet om innføring av parlamentarisme må behandles i to fylkesting med et valg imellom (§ 18). I 1997 ble imidlertid § 18 endret, slik at det nå er tilstrekkelig at minst halvparten av representantene stemmer for. Forsinkelsesprosedyren ble imidlertid beholdt.

Det teoretiske utgangspunktet for denne artikkelen er *konstitusjonell institusjonalisme* (Berg og Rao 2005), der empiriske effekter av formelle styringsprinsipper står i fokus. Guy Peters bruker begrepet "empirisk institusjonalisme" om denne retningen (1999). I Norge har Morten Egeberg (1989) gjort seg til talsmann for en lignende tilnærming under headingen "instrumentell teori", og Johan P. Olsen har argumentert for "statsvitenskap som en arkitektonisk disiplin" (1988). Vi kan også knytte implementeringsstudiene som fulgte i sporet etter Pressmann og Wildavsky (1973) til denne tradisjonen, der det sentrale spørsmålet er om endringer i formelle institusjoner betyr noe, og eventuelt hva de betyr. Et annet fellestrekk er at man har et praktisk siktemål med forskningen. Forskerne søker svar på hvilke formelle styringsstrukturer som fungerer i forhold til mål som demokrati, stabilitet, økonomisk vekst osv (Peters 1999, s. 94). Det dreier seg om forsøk på å bygge opp

en anvendt statsvitenskap, der forskeren skal komme med anbefalinger om hvordan politiske og administrative institusjoner *bør* designes. Den konstitusjonelle institusjonalismen har dermed et normativt utgangspunkt.

De teoretisk funderede spørsmålene i denne artikkelen knytter seg til om politikere og administratorer er i stand til å forbedre institusjonell praksis ved hjelp av endringer i formelle organisasjonsstrukturer. Siden innføring av parlamentarisme i fylkeskommunene representerer en radikal formell endring, kan vi forvente at reformen vil ha praktiske konsekvenser. Dette er imidlertid ikke noen selvfølge. Reformforskningen er full av eksempler på at formelle reformer ikke har ført til de praktiske endringene man forventet. Ja, mange organisatoriske reformer beskrives som feilslåtte (March og Olsen 1989). Implementeringsstudier viser også at høye forventninger ofte blir knust i møtet med den praktiske virkelighet (Pressman og Wildavsky 1973). De teoretiske forklaringene på manglende effekter av organisatoriske reformer har vært knyttet til begreper som institusjonell treghet og stivhengighet. Organisasjoner oppfattes som fanger av fortiden i klassisk institusjonell teori og historisk institusjonalisme (Selznick 1984; March og Olsen 1989; Peters 1999). Problemene har også sammenheng med aktørers begrensede kognitive kapasitet, med organisasjoners kompleksitet og med at oppfatninger av problemer, løsninger og mål endrer seg over tid (March og Olsen 1989). Sist, men ikke minst, må *makt* nevnes som en faktor som kan hindre effekter av reformer. Organisatoriske

strukturer fordeler ikke bare arbeidsoppgaver, de representerer også en fordeling av makt og innflytelse. Hvis organisatoriske reformer bidrar til å påvirke denne maktfordelingen, kan det utløse maktkamp og interessenotsetninger (Moe 1989; Moe 1990). Noen kan vinne på en reform, mens andre kan tape makt og innflytelse (Olsen 1988).

Fylkeskommunal parlamentarisme i kontekst

Parlamentarisme er verdens mest utbredte styringsprinsipp, og utformingen av parlamentariske systemer varierer fra land til land. Norsk parlamentarisme har flere særegenheter, og noen av disse preger også institusjonsutformingen i fylkeskommunene med parlamentarisme. Ett slikt særtrekk er at norske regjeringer ikke kan oppløse parlamentet og skrive ut nyvalg. Norge er faktisk det eneste parlamentariske demokrati i verden der regjeringen er fratatt en slik mulighet (Nordby 2000). En slik ordning vil bidra til å styrke regjeringen i forhold til parlamentet, og vil også være en løsning på uryddige parlamentariske situasjoner (Rasch og Aardal 1994). I norske kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisme kan man heller ikke skrive ut nyvalg". Et annet særtrekk er at statsrådene i norske regjeringer ikke samtidig kan ha sete i Stortinget. Norge er ikke alene om dette, bl.a. har Nederland samme ordning, men det vanlige i parlamentariske stater er at regjeringsmedlemene faktisk skal sitte i

parlamentet. Parlamentarisme innebærer nemlig en fusjon av den lovgivende og utøvende makt (Lane og Narud 1994). Kommuneloven krever også at medlemmer av fylkesråd må fratse eventuelle verv i fylkestinget (§19.7). Også her er den norske kommuneloven en kopi av spesielle sider ved det nasjonale parlamentariske systemet.

Det er imidlertid noen viktige forskjeller på fylkesparlamentarismen og den nasjonale. For det første er norsk parlamentarisme negativt definert. Det vil si at regjeringen ikke behøver en positiv tillitserklæring fra Stortinget. Det er nok at den ikke blir møtt med mistillit (Stavang 1998). Positiv parlamentarisme innebærer at en regjering må voteres inn av et flertall. Den norske kommuneloven åpner imidlertid for investitur, da det i § 19.4 heter at det skal stemmes i fylkestinget over forslag til råd, der det forslaget som får flertall blir vedtatt. Det gis imidlertid anledning for representantene til å stemme blankt, noe som gjør investiturordningen svakt. En annen forskjell på den nasjonale parlamentarismen og fylkesparlamentarismen er komiteesystemet. På Stortinget er komiteene lukkede, noe som tillegges avgjørende betydning for at de fungerer som politiske verksteder (Nordby 2000). Dette er ett viktig kjennetegn ved skandinavisk parlamentarisme og de sterke komiteene forklarer hvorfor man her kan karakterisere parlamentene som "working parliaments" (Arter 1999, s. 201). I fylkeskommunene er imidlertid komiteene i fylkestinget åpne, noe som bidrar til å styrke fylkesrådet i forhold til fylkestinget.

En tredje forskjell på parlamenta-

rismen nasjonalt og i fylkene har med praktiske forhold å gjøre. Møtefrekvensen er lav i de fire fylkestingene med parlamentarisme. Representantene samles bare fem ganger i året, en knapp uke hver gang. På Stortinget er det kontinuerlige forhandlinger, bare avbrutt av ferier. Fylkesrådene på sin side sitter kontinuerlig samlet. Dette styrker rådene i forhold til fylkestingene fordi det er vanskelig for de folkevalgte å ha kontinuerlig oppmerksomhet om politikk så lenge de ikke er samlet. Det samme gjelder for opposisjonen som vil ha problemer med å samle seg om eventuelle mistillitsforslag. Siden mange fylkestingsrepresentanter er deltidspolitikere, mens fylkesrådene består av heltidspolitikere, forsterkes denne forskjellen. Det må også nevnes at fylkesrådene er små i forhold til norske regjeringer. Det er for tiden 20 regjeringsmedlemmer i Norge mens antall medlemmer i fylkesrådene har variert fra tre til fem. Dette bidrar også til å konsentrere fylkesrådenes makt i forhold til fylkestingene. Alt i alt skulle man derfor forvente at fylkesrådene skulle ha et klarere majoritetspreg enn norske regjeringer.

Fylkestingenes lave møtefrekvens har sammenheng med norske fylkeskommuners oppgavestruktur. Fylkeskommunene har i dag relativt få viktige politiske saker, noe som gjør at det ikke er behov for mange møter. Fylkeskommunene har ansvar for videregående utdanning, fylkesveier, regional utvikling, kollektivtrafikk, kultur, tannpleie og kulturminnevern. I 1992 mistet fylkeskommunene ansvaret for drift av sykehus, noe som førte til at over halvparten av fylkeskommunenes ansatte

og bevilgninger ble overført til statlige foretak. I motsetning til utviklingen i mange andre europeiske land, er regionnivået blitt svekket i Norge de siste 20 årene (Selstad 2003; Bukve 2004). Det ble registrert et bemerkelsesverdig fall i tillit til fylkeskommunen blant institusjonelle ledere på slutten av 90-tallet (Baldersheim og Torsteinsen 2002). Det pågår faktisk en debatt i Norge om nedleggelse av fylkeskommunene som politisk styrte enheter. For tiden er tendensen at fylkeskommunene gradvis "forvitrer" uten at noen klare løsninger avtegner seg når det gjelder oppgaver og størrelse (Selstad 2005; Hansen og Heløe 2005). Ett problem som har bekymret tilhengerne av et politisk styrt mellomnivå er den lave og synkende deltakelsen ved til fylkestingsvalg. Da den moderne norske fylkeskommunen ble etablert med et direktevalgt fylkesting i 1975 var optimismen stor, og valgdeltakelsen til de første fylkestingsvalgene var i gjennomsnitt vel 70 prosent. Etter 1979 har valgdeltakelsen sunket nesten hvert år til 2007, da den lå på 57 prosent. For fylkeskommunene var lav valgdeltakelse en viktig bakgrunn for at man ønsket en parlamentarisk styringsmodell.

Styring og demokrati

Arend Lijphart skiller mellom det han kaller en demokratidebatt og en styringsdebatt (1968). Den første debatten kretser om demokratiets kvalitet, med særlig fokus på de styrendes representativitet i forhold til de styrte. Et sentralt kjennetegn på et demokrati er at de som blir berørt av politiske beslutninger skal ha muligheter for å påvirke

dem, og at også minoritetsgrupper skal være representert i de besluttede organer. Den andre debatten har mer dreid seg om styringssystemets overlevelsessevne og effektivitet. Lijphart hevder at de negative erfaringene fra Weimarrepublikken i mellomkrigstiden bidro til å dreide debatten fra konsentrasjon om demokrati som ideal til en debatt om styringsproblemer. Debatten om demokratiets kvalitet ble imidlertid aldri helt forlatt i etterkrigstiden. Blant annet kan Lijpharts egen forskning sies å ha sitt tyngdepunkt knyttet til spørsmålet om demokratiets kvalitet (1984; 1999; 2008).

Kåre Strøm (1999) skiller mellom *parlamentarisk styring*, som han definerer som et forhold mellom parlamentet og regjeringen, og *parlamentarisk demokrati*, som dreier seg om forholdet mellom borgerne og de folkevalgte. Parlamentarisk styring handler om de interne relasjonene mellom de politiske organene, mens parlamentarisk demokrati fokuserer på forholdet mellom det politiske styringssystemet og omgivelsene. Styringsaspektet ved parlamentarisme knytter han videre til en minimumsdefinisjon av hva parlamentarisme er, nemlig et styresett der regjeringen er ansvarlig ovenfor en majoritet i parlamentet, som kan tvinge den til å gå av. Parlamentarisk demokrati knytter han til en maksimal definisjon av hva et representativt demokrati er, nemlig at politikerne må stå til ansvar ovenfor velgerne. Det er velgernes muligheter til å stille regjeringen til ansvar som gjør parlamentarismen demokratisk.

Strøm og Lijphart tar dermed utgangspunkt i to demokratiidealer,

som står i et visst motsetningsforhold til hverandre, der henholdsvis ansvarlighet og avspeiling står sentralt. Forutsetningene om at en regjering må kunne stilles til ansvar både overfor velgerne og overfor de folkevalgte krever at det er klart hvem som har regjeringsansvaret. Dette fordrer at regjeringen må ha makt til å gjennomføre en klar politisk linje. Uten en slik makt, blir det ikke rettfærdig å kreve den til ansvar. Mindretallsregjeringer, der makten deles med opposisjonspartier i parlamentet og koalisjonsregjeringer, der makten deles med andre partier i regjeringen, gjør det uklart hvem som har ansvaret. Dette svekker velgernes muligheter for å evaluere politikken. Dette blir enda klarere med konsensusbaserte styringsmodeller, som formannskapsmodellen, der det utøvende organet er sammensatt av alle (de største) partiene. Med utgangspunkt i et konsensusorientert demokratiideal, à la Lijphart, er det imidlertid ikke utkreving av ansvar som er viktigst, men proporsjonal representasjon. Demokrati innebærer for ham at den politiske sammensetningen i de styrende organene i størst mulig grad skal avspeile velgernes preferanser. Dette gjør at formannskapsmodellen i prinsippet vil være mer demokratisk enn parlamentarisme, fordi formannskapet avspeiler partipreferansene til velgerne, mens parlamentarisme innebærer at bare en del av de folkevalgte vil få representasjon i det utøvende organet. At makten deles på mange partier i storcoalisisjoner er også bare positivt med utgangspunkt i Lijpharts demokratiideal, fordi flere interesser og preferanser blir ivarettatt.

Den norske demokratidebatten i etterkrigstiden har vært preget både av fokus på demokratiets kvalitet og på styringsproblemer. Etter at Arbeiderpartiet hadde dominert norsk politikk etter andre verdenskrig, ga flere intellektuelle uttrykk for bekymring over demokratiets kvalitet. Historikeren Jens Arup Seip førte an med å karakterisere perioden som "ettpartistaten" (Seip 1963), mens statsviteren Stein Rokkan bekymret seg for opposisjonen, som framsto som avmektig og "vandret i den politiske ødemark" (1964/1987, s. 95). I de siste tiårene har imidlertid debatten endret karakter, og både politikere og akademikere har vært mer bekymret for følgene av mindretallsparlamentarisme, med svake regjeringer, uklare ansvarslinjer, utydelige politiske skillelinjer og mangel på helhet og langsiktighet i politikken (Nordby 2000; Willoch 2003; Sejersted 2003; Østerud mfl. 2003; Rasch 2004). Bakgrunnen for dette er at mindretallsparlamentarisme nærmest er blitt en regel. Etter 1971 har det bare vært tre flertallsregjeringer i Norge, inkludert den nåværende. Det er imidlertid for sterkt å si at dette bare er en styringsdebatt, selv om grunntonen er helt forandret i forhold til 60-tallet.

Debatten i det kommunale segmentet har på mange måter vært et speilbilde av den nasjonale. I utredningene om innføring av parlamentarisme i norske kommuner og fylkeskommuner har man på den ene siden argumentert for at parlamentarisme vil bidra til et ansvarlig flertallsstyre og en mer samlet linje i politikken. På den andre siden var man opptatt av at mindretallet måtte få tilstrekkelig

informasjon for å kunne utøve kontroll og tilsyn. Man foreslo derfor visse mindretallsgarantier, som for eksempel rett til dokumentinnsyn (NOU 1988:38). I forarbeidene til kommuneloven går det også fram at man hadde forhåpninger til at parlamentarisme skulle "styrke mulighetene for helhetsstyring og for etablering av klare politiske ansvarsforhold" (NOU 1990:13, s. 148). På den andre siden argumenteres det med at parlamentarisme "i første rekke vil berøre det politiske mindretallets posisjon", og utvalget foreslår derfor at det skal kreves kvalifisert flertall for å innføre parlamentarisme og dessuten at opposisjonen "sikres nødvendig utrednings og kontormessig assistanse" (NOU 1990:13, s. 149). Man ønsket seg altså på den ene siden at det skulle bli lettere å stille politikerne til ansvar, samtidig som man ønsket at opposisjonen også skulle få gjøre seg gjeldende.

Forventninger og operasjonelle problemstillinger

Da de fire fylkeskommunene gjorde sine utredninger og vurderinger om å innføre parlamentarisme kunne de bygge på erfaringer med parlamentarisme både nasjonalt fra 1884 og fra landets hovedstad fra 1986. Erfaringene med byrådsordningen i Oslo var gjennomanalysert, så reformatorene i fylkeskommunene hadde rik tilgang på erfaringer å bygge på (Baldersheim og Strand 1988; Lotsberg 1989; Baldersheim 1989; Baldersheim 1992; Myrvold og Østtveiten 1999; Opedal og Stigen

1999; Hagen mfl. 1999). Effektene av den parlamentariske styreformen i Oslo var gode. Byrådsordningen førte til forbedringer i forhold til mål som større innflytelse for de folkevalgte, mer helhetlig styring og klarere politisk ansvar (Baldersheim og Strand 1988). Forsøket på å få økonomien i Oslo under kontroll, lykkes man imidlertid ikke med (Baldersheim 1989). Senere har imidlertid politikerne lykkes med dette, selv om dette ikke bare skyldes parlamentariske styreformene (Baldersheim 2005). Det var imidlertid ikke mulig å registrere eksterne effekter av byrådsordningen, slik som for eksempel bedre service til publikum, som var ett av målene (Baldersheim og Strand 1988). Oppslutningen om den parlamentariske styringsmodellen i Oslo har imidlertid vært høy (Saxi 2006).

Det ble også gjort et forsøk med en styringsmodell med parlamentariske trekk i Hedmark fylkeskommune mellom 1988 og 1991, der et fylkesråd valgt med flertallsvalg tok over fylkesrådmannens oppgaver. Det var imidlertid ikke innført ordninger med mistillits- og kabinettsspørsmål, noe som gjorde det umulig for fylkestinget å kaste fylkesrådet. Dette gjør at man ikke kan kalle Hedemarksmodellen for parlamentarisk (Hagen 1991a; Hagen 1991b). Det kan også nevnes at en del norske kommuner og fylkeskommuner har valgt en styringsmodell som er blitt karakterisert som parlamentarisme "light", fordi sektorutvalgene ble fjernet og all beslutningskompetanse ble lagt til generalistorganer som kommunestyre og fylkesting (Bukve 2002). Det parlamentariske demokra-

tiet var altså både velprøvd og velkjent da man innførte fylkesrådsordningen i fylkeskommunene.

De fylkeskommunale utrederne som skrev saksframleggene om fylkeskommunal parlamentarisme var påvirket både av erfaringene fra Oslo og Hedmark og av forarbeidene til ny kommunelov. Målsettingene med å innføre parlamentarisme var nesten identiske i de fire fylkene. Man ønsket "å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring", "å klargjøre det politiske ansvaret" og "å fremheve de politiske skillelinjene". I tillegg hadde fylkeskommunene lagt inn et mål om at "opposisjonen er sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon".ⁱⁱ De tre første målsettingene er rimelige forventninger når man velger parlamentarisme i stedet for formannskapsmodell. Siden et fylkesråd overtar administrasjonssjefens strategiske styring med administrasjonen, vil man forvente at de folkevalgte vil få større innflytelse. Forventningene om at innføring av parlamentarisme skal bidra til å klargjøre det politiske ansvaret og å fremheve de politiske skillelinjene er også rimelige. Når fylkesrådet velges med majoritetsvalg, vil dette sannsynligvis bidra til at skillet mellom posisjon og opposisjon blir klarere. Dermed blir det mulig både for fylkestingets medlemmer og for velgerne å stille rådet til ansvar, noe som både skulle styrke den parlamentariske styringen og det parlamentariske demokratiet. Det siste målet om å sikre opposisjonen gode arbeidsvilkår, søker å rette opp det som forventes å bli en svakhet ved parlamentarisme, nemlig en svekket opposisjon. Opposisjonens arbeidsvil-

kår er ikke bare viktig for å sikre at den får innflytelse, men også for at den skal kunne utøve kontroll med fylkesrådet.

Spørsmålene som skal undersøkes i denne artikkelen er for det første om den formelle endringen av styreform fra formannskapsprinsipp til parlamentarisme har ført til substansielle endringer i politikktutforming. Dette skal vi undersøke med utgangspunkt i en sammenlignende analyse av fylkesrådene som er blitt dannet. Det er nemlig ikke slik at innføring av parlamentarisme fører til at fylkerådene automatisk får et flertall bak seg i fylkestinget. Med proporsjonal valgordning og et flerpartisystem blir fylkesrådenes parlamentariske grunnlag avgjort i forhandlinger mellom partiene etter valget, slik tilfellet også er i rikspolitikken. Disse forhandlingene kan både resultere i flertallsråd og i mindretallsråd. Det er også vanlig med koalisjoner i parlamentariske systemer med flerpartisystem, der ett parti sjelden vinner flertall alene. Spørsmålet som jeg skal åpne de empiriske analysene med blir følgende: Har de fylkesrådene som er blitt etablert fått et majoritetspreg, eller har man valgt råd der partiene deler på makten?

For det andre spør jeg om fylkespolitikkerne opplevde at målene med parlamentarismereformen ble innfridde og om den parlamentariske styreform har fått økende eller avtakende oppslutning. Har innføring av parlamentarisme i fylkeskommunene styrket de folkevalgtes innflytelse? Er de politiske skillelinjene blitt klarere og det politiske ansvaret tydeligere? Er opposisjonen sikret vilkår for å drive aktiv og kritisk opposisjonsvirksom-

het? Jeg har i tillegg data om politikernes voteringer i spørsmålet om å innføre og å videreføre den parlamentariske styringsmodellen. Dermed kan vi også vurdere om fylkespolitikernes faktiske oppslutning om parlamentarismen avtar eller øker.

Det tredje settet med spørsmål er om det er forskjeller mellom fylkespolitikere i posisjon og opposisjon i oppfatninger om den parlamentariske modellen når det gjelder målsettingene, og i opplevelsen av arbeidet i fylkestinget.

For det fjerde spør jeg om parlamentarismen har hatt eksterne effekter i befolkningen og i mediene. Har parlamentarismen ført til økt valgdeltagelse? Er befolkningens kunnskaper om og tillit til fylkeskommunen blitt påvirket av at man erstattet formannskapsmodellen med parlamentarisme? Er dekningen av fylkeskommunene i media blitt påvirket av overgangen fra formannskapsprinsipp til parlamentarisme?

Mer majoritetsstyre?

I den klassiske forståelsen av den britiske parlamentarismen er det en selvfølge at parlamentarisme innebærer flertallsstyre. Westminstermodellen bygger på flertallsvalg i enmannskretser, med et topartisystem,ⁱⁱⁱ og regelen er at regjeringene har støtte fra et flertall i underhuset. I parlamentariske demokratier med en proporsjonal valgordning og et dertil hørende flerpartisystem, blir det imidlertid for enkelt å sette likhetstegn mellom parlamentarisme og majoritetsstyre. Norge, og de fleste andre parlamentarisk styrte

land har flerpartisystemer, der ett parti sjelden vinner et flertall av setene i parlamentet (Müler og Strøm 2003). Dermed må politikerne gjennom en forhandlingsprosess etter valget, der resultatene ofte er at det dannes mindretalls- og koalisjonsregjeringer. Med flerpartisystem blir det derfor *et empirisk spørsmål* om forhandlingene etter valgene fører til et konsensuspreget eller et majoritetspreget fylkesråd.

Lijphart har laget en kategorisering av regjeringer langs en skala fra majoritets- til konsensuspreget, som vi også kan anvende på fylkesrådene som er dannet i de fire fylkene med parlamentarisme. Mest majoritetspreget er flertallsregjeringer med støtte fra ett parti, så følger flertallsregjeringer basert på koalisjoner, dernest mindretallsregjeringer bygget på ett parti og mindretallsregjeringer bygget på koalisjoner. Lijphart kategoriserer storcoalisisjoner som den mest konsensuspregede regjeringsform av alle, fordi det er flere partier med i koalisjonen enn strengt tatt nødvendig for å danne et flertall (1999, s. 91). Jeg har fulgt Lijpharts kategorisering med ett unntak: storcoalisisjoner er plassert i midten mellom de rene flertalls- og mindretallsråd, og ikke som et ekstremt konsensusstyre. Det er flere årsaker til dette: For det første er ikke storcoalisisjonene i fylkeskommunene så store som i de konsosierte demokratiene, der alle de største partiene er med i regjeringen. De fylkesrådene som kan karakteriseres som storcoalisisjoner inkluderer imidlertid på langt nær alle partiene i fylkestingene. Dette gjør at det alltid er en opposisjon i fylkestingene og den politiske dynamikken mellom det utøvende organet

og de folkevalgte blir annerledes enn i konsosierte regimer der alle de viktige partiene er representert i regjeringen. For det andre har storcoalisisjoner i de konsosierte demokratiene helt andre funksjoner enn i norske fylkeskommuner. I Sveits og Beneluxlandene skal storcoalisisjoner sikre at etniske, religiøse, geografiske og språklige minoriteter blir representert i regjeringene, noe som for eksempel har ført til at partisammensetningen i regjeringen i Sveits har vært uendret i mange tiår (Heidar mfl. 2008). I fylkeskommunene har storcoalisisjonene helt andre funksjoner. Blant annet ønsket man å trekke med flere partier enn nødvendig for å sikre et flertall i en overgangsfase etter at man hadde innført parlamentarisme, for å sikre et stabilt styre.

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

Vi har spørreskjema-data om fylkestingspolitikernes vurderinger av den relative innflytelsen til fylkesrådene og fylkestingene i 2006 og for Nordland også i 2002.^{iv} I 2006 var det minimal-vinner koalisjoner i Hedmark, Nord-Trøndelag og Nordland. Dette var majoritetsråd basert på koalisjoner med knappst mulig flertall. Slike koa-

lisjoner bidrar til å konsentrere makt på færrest mulig representanter. Fylkesrådene i Nordland i 2002 og i Troms i 2006 var storallisjoner, noe som innebærer at de hadde støtte fra flere partier enn nødvendig for å danne et

flertall. Tabell 1 viser hvordan politikerne vurderte den relative innflytelsen til fylkesråd og fylkesting i fylkene med minimal-vinner allisjon og i fylkene med storallisjoner.

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

	Fylkesråd	Fylkesting	Prosent-differanse	Dominant organ
Minimal-vinner	4,2	3,4	0,8	Fylkesråd
Storallisjon	4,0	3,6	0,4	Fylkesråd

N = 154

Vi ser av tabell 1 at politikerne vurderer fylkesrådets innflytelse som større enn fylkestingets både i fylkene med minimal-vinner allisjoner og i fylkene med storallisjon. Selv om fylkesrådenes dominans som forventet er større i minimal vinner fylkene enn i fylkene med storallisjoner, ser vi at også storallisjonene har majoritetspreg på denne indikatoren. Lijpharts resonnementer om at storallisjoner er den mest konsensusbaserte regjeringstypen av alle ser dermed ikke ut til å stemme

for fylkeskommunene med parlamentarisme.

For å vurdere om fylkeskommunene med parlamentarisme har fått et majoritetspreg eller fortsatt er karakterisert ved konsensuspolitikk, har jeg fordelt fylkesrådsperiodene på tid og prosentuert. For å få et grunnlag for sammenligning, er det samme gjort for byrådene i Oslo (1986-2008) og Bergen (2000-2008) og for norske regjeringer like lenge som det har vært parlamentarisme i Oslo (1986-2008).

Tabell 2: Typer av råd og regjeringer i byene, fylkene og nasjonalt. "Regjeringsperiodene" er fordelt på måneder og prosentuert.

	Byråd i Oslo (1986-2008) og Bergen (2000-2008)	Fylkesråd i Nordland (1999-2008) og Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms (2003-2008)	Regjeringer i Norge 09.05.86 – 01.07.08
Flertall ett parti	-	-	-
Flertall koalisjon	8 % (29 m.)	36 % (97 m.)	12 % (32 m.)
Storkoalisjon	-	42 % (113 m.)	-
Mindretall ett parti	30 % (110 m.)	-	55 % (146 m.)
Mindretall koalisjon	62 % (225 m.)	23 % (62 m.)	33 % (87 m.)
Sum:	100 % (364 m.)	101 % (272 m.)	100 % (265 m.)

Tabell 2 viser at ingen fylkesråd, byråd eller regjeringer som har vært dannet i Norge de siste tiårene har hatt flertall bygget på ett parti. Årsaken er den proporsjonale valgordningen som gjelder valg til Stortinget, kommunestyre og fylkesting, der ikke noe parti alene har fått flertall.

Vi ser også at fylkesrådene skiller seg markert ut fra byrådene og regjeringene nasjonalt. Hele 78 prosent av fylkesrådene har vært flertallskoalisjoner, noe som gjør at fylkesparlamentarisme kan synes å være langt mer majoritetspreget enn parlamentarismen i storbyene og nasjonalt. Et spesielt trekk ved fylkesrådene er imidlertid at mange av dem består av storkoalisjoner. Slike storkoalisjoner forekommer ikke nasjonalt eller i storbyene med parlamentarisme. Dette demper inntrykket av majoritetsstyre i fylkeskommunene, siden man sprer makt på flere partier enn strengt tatt nødvendig for å sikre

seg flertall. Den store andelen storkoalisjoner kan tolkes som et uttrykk for at fylkespolitikkerne ikke helt har brutt med formannskapsmodellen. I flere av fylkeskommunene ble imidlertid storkoalisjonene forklart som et overgangsfenomen, der man ville ha et stort flertall av fylkespolitikkerne bak seg i en turbulent tid etter parlamentarismens innføring. I Oslo og Bergen dominerer imidlertid mindretallsparlamentarismen, noe som kan tyde på at politikktutforming her har et konsensuspreg. Dette samsvarer med tidligere studier av parlamentarismen i de to storbyene (Lotsberg 1989; Hagen mfl. 1999; Fimreite mfl. 2003; Saxi 2006; Saxi 2007a).

Samlet sett har innføring av parlamentarisme i fylkeskommunene gitt fylkespolitikken et majoritetspreg. Hovedkonklusjonen samsvarer med evalueringene av Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms i 2006, som fant at fylkesparlamentarismen

hadde bidratt til å gi politikken et klart majoritetspreg (Saxi og Stigen 2006; Gjerald og Bukve 2007).

Høy måloppnåelse og økende støtte?

Siden fylkesparlamentarisme har et majoritetspreg, skulle vi forvente at det politiske ansvaret er blitt klarere og at skillelinjene i fylkespolitikken er blitt tydeligere, fordi flertallsråd kan gjennomføre sin politikk uten å ta særlig hensyn til opposisjonen. Vi kan også forvente at de folkevalgte har økt sin innflytelse, fordi et politisk valgt fyl-

kesråd har overtatt administrasjonssjefens oppgaver. Politikerne i fylkesrådene kan dermed sette sitt preg både på innstillingene til fylkestinget og til iverksettingen av beslutningene. Om partiene i mindretall har fått muligheter for å drive aktiv opposisjonsvirksomhet er et åpent spørsmål. Tabell 3 viser fylkestingspolitikernes oppfatninger av graden av målrealisering i 2006 og 2007. I Nordland er imidlertid også tall fra 2002 summert med tallene fra 2006. På tidspunktene for intervjuene av fylkestingspolitikere var alle fylkesrådene i majoritet.

Tabell 3: Fylkestingspolitikernes oppfatning av om målsettingene er nådd. Prosentandel helt eller delvis enig.

Fylke	Hedmark	Nord-Trøndelag	Nordland	Troms
a) Parlamentarismen har medvirket til å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring i fylkespolitikken	50	53	65	35
b) Parlamentarismen har medvirket til å klargjøre og rendyrke det politiske ansvaret	67	82	78	65
c) Parlamentarismen har medvirket til å tydeliggjøre og framheve de politiske skillelinjene	65	71	71	73
d) Opposisjonen er sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet	41	53	55	54
N = 152-154	33	17	78	26

Som forventet er måloppnåelsen høyest når det gjelder klargjøring av det politiske ansvaret og tydeliggjøring av de politiske skillelinjene. Når det gjelder mål a og b er det også et flertall av fylkestingspolitikkerne som mener at disse helt eller delvis er nådd, med unntak for Troms, der bare 35 prosent av representantene var enige i at de folkevalgte innflytelse er styrket etter innføring av parlamentarisme. I Hedmark var det heller ikke et flertall av fylkestingsrepresentantene som er enige i at opposisjonen er sikret vilkår for å drive aktiv opposisjonsvirksomhet. Likevel er resultatene i de fire fylkene i all hoved-

sak positive. Parlamentarismereformen ser langt på vei ut til å ha bidratt til å realisere de mål man satte seg.

For å få et breiere sett av indikatorer på om parlamentarismereformen har vært vellykket, skal vi se nærmere på avstemmingene om innføring og videreføring av parlamentarisme. Får parlamentarismen økende tilslutning blant fylkestingsrepresentantene etter hvert som de erfarer effektene av denne styreform? Tabell 4 viser prosentandelen av fylkestingsrepresentanter som voterte for innføring av parlamentarisme og for videreføring fire år senere.

Tabell 4: Utfallet av voteringene om å innføre og å videreføre parlamentarisme.

	Votering om å innføre parlamentarisme	Votering om å videreføre parlamentarismen	Differanse i oppslutning om parlamentarisme
Hedmark	Oktober 2003: 17 av 33 for parlamentarisme (52 prosent)	Oktober 2007: 21 av 33 for videreføring (64 prosent)	+ 12 prosent
Nord-Trøndelag	Oktober 2003: 22 av 35 for parlamentarisme (63 prosent)	Oktober 2007: 32 av 35 for videreføring (91 prosent)	+ 28 prosent
Nordland	Oktober 1999: 35 av 43 for parlamentarisme (81 prosent)	Oktober 2003: 31 av 43 for videreføring (72 prosent) ^V	- 9 prosent
Troms	Oktober 2003: 29 av 37 for parlamentarisme (78 prosent)	Oktober 2007: 20 av 37 for videreføring (54 prosent)	- 24 prosent

Samlet sett ser vi at det er en økning i tilslutningen på + 7 prosentpoeng fra avstemningene da fylkestingene besluttet å innføre parlamentarisk styring til den andre avstemningen, da

fylkestingene valgte å videreføre ordningen. I alle avstemningene om videreføring, var det et flertall som ønsket fortsatt parlamentarisk styre. Vi ser også at oppslutningen om parlamenta-

risme øker i sør, mens den avtar i nord. Forskjellene er særlig store om vi sammenligner Nord-Trøndelag og Troms. Dette betyr at et klart flertall i tre av de fire fylkeskommunene har ønsket å videreføre parlamentarismen etter å ha prøvd den i en fireårsperiode. I Troms har imidlertid oppslutningen sunket til et knapt flertall, noe som på sikt kan innebære at man går tilbake til formannskapsmodellen. En grunn til at parlamentarismen har mistet støtte i Troms er at man ikke gjennomførte en like grundig utredningsprosess som i de andre fylkene (Gjerald og Bukve 2007, s. 42).

Både måloppnåelse og oppslutning om parlamentarismen i de fire fylkeskommunene, tyder på at vi her står ovenfor en suksess. Målrealiseringen synes å være høy og oppslutningen er økende. Det er imidlertid ikke uproblematisk å ta utgangspunkt i gjennomsnittstall. Siden fylkesrådene har et majoritetspreg, kan det tenkes at det er posisjonen som opplever forbedringer, mens opposisjonen, som ekskluderes fra deltakelse i fylkesrådet kan oppleve parlamentarisme som en forverring. I det følgende skal vi derfor undersøke nærmere om det er systematiske forskjeller mellom posisjonens og opposisjonens vurderinger av fylkesparlamentarismen.

I den politiske ødemark?

Organisering av politiske institusjoner er viktig som grunnlag for kollektiv problemløsning i samfunnet, og de kan fungere mer eller mindre hensiktsmessig. Vi vet imidlertid at det knytter seg interesser og makt til politiske institusjoner. "Political institutions... are structural means by which political winners pursue their own interests, often at the great expense of political losers" (Moe 1990, s. 313). Reorganisering av politiske institusjoner vil ofte berøre etablerte maktstrukturer. Derfor er spørsmålet i det følgende om vi kan identifisere klare vinnere og tapere etter at fylkeskommunene innførte parlamentarisme. En av de viktigste forskjellene på de to styringsprinsippene er at opposisjonen er representert i fylkesutvalget med formannskapsmodell, mens den ikke er representert i fylkesrådet med parlamentarisme. Dess mer majoritetspreget er styresettet er, dess mer ekskludert vil opposisjonen være. Med dette som utgangspunkt skulle vi forvente at fylkesrådenes majoritetspreg skulle bidra til frustrasjon i opposisjonen.

I evalueringene av parlamentarismen i de fire fylkeskommunene var en hovedkonklusjon at en rekke opposisjonspolitikere var frustrerte og langt på vei vandret i "skyggenes dal" (Saxi og Stigen 2006; Gjerald og Bukve 2007). Hvor sterk var denne frustrasjonen, og hva var det opposisjonspolitikere var frustrerte over? I tabell 5 ser vi hvordan fylkespolitikere i posisjon og opposisjon vurderer graden av målrealisering:

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

	Posisjon	Opposisjon	Signifikans	N =
a) Parlamentarismen har medvirket til å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring i fylkespolitikken	3,9 (5)	2,4 (36)	P = 0,00	152
b) Parlamentarismen har medvirket til å klargjøre og reddykke det politiske ansvaret	4,3 (2)	3,2 (15)	P = 0,00	153
c) Parlamentarismen har medvirket til å tydeliggjøre og framheve de politiske skillelinjene	4,1 (0)	3,7 (8)	P = 0,02	154
d) Opposisjonen er sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet	4,0 (3)	2,4 (29)	P = 0,00	152

Tabell 5 viser at det er signifikant forskjell mellom de folkevalgte i posisjon og opposisjon når det gjelder måloppnåelse. Uenigheten er særlig stor når det gjelder mål a og d. Så mange som 36 prosent av opposisjonspolitikkerne var helt uenige i at parlamentarismen hadde medvirket til å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring og 29 prosent av politikkerne i opposisjon var også helt uenige i at opposisjonen var sikret vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet. Svært mange opposisjonspolitikere var tydelig misfornøyd med sine arbeidsvilkår, som frikjøpsordningen, informasjonstilgangen og mulighetene for å bruke administrasjonen (Gjerald og Bukve 2007, s. 69). Med innføring av parlamentarisme øker andelen heltidspolitikere, siden medlemmene av fylkesrådet blir fri-

kjøpt, samtidig som man har opprettholdt frikjøpsordningen for partiene i fylkestinget. Parlamentarisme bidrar dermed til å øke posisjonens kapasitet i forhold til opposisjonen. Opposisjonspolitikernes misnøye med *informasjonstilgangen* skyldes at møtene i fylkesrådet er lukkede, mens fylkesutvalget var et åpent forum.

Mål b og c kan tolkes som et ønske om et mer majoritetspreget styresett. Det var signifikante forskjeller i oppfatninger om målrealisering mellom politikere i posisjon og opposisjon i forhold til disse majoritetspregede målene, men et flertall også blant opposisjonspolitikkerne, mente imidlertid at disse målene langt på vei var realisert.

Hvordan opplevde så fylkespolitikkerne i posisjon og opposisjon arbeidet i fylkestingene?

Tabell 6: Fylkespolitikernes svar på påstander om hvordan de opplever sitt arbeid i fylkestinget. Gjennomsnitt (1=Helt uenig, 5=Helt enig). Prosentandel helt uenige i parentes.

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

Tabell 6 viser at 12 prosent av politikerne i opposisjon var helt uenige i at arbeidet i fylkestinget var meningsfullt og at 6 prosent er helt uenige i at de får gjort nytte for seg i fylkestingsarbeidet. I et intervju ga en av opposisjonspolitikere i Hedmark i 2006 uttrykk for mangelen på mening på følgende måte:

”Det fremstår som en meningsløs ørkenvandring å sitte i fylkestinget når alle beslutninger i realiteten er tatt av en liten klikk på tre stykker som kontrollerer administrasjon og informasjon.”

Eksterne effekter av parlamentarisme

Parlamentarisk demokrati forutsetter at velgerne kan stille regjeringen til ansvar for den politikk som har vært ført (Strøm 1999). En forutsetning er imidlertid at det er klart hvem som har ansvaret for politikken. Siden vi til nå har sett at det politiske ansvaret er blitt tydeligere og at de politiske skillelinjer er blitt klarere etter at man innførte parlamentarisme, skulle vi forvente at dette ville få eksterne effekter, som for eksempel økt valgdeltakelse. I tabell 7 sammenligner jeg valgdeltakelsen i de fylkeskommunene som har hatt parlamentarisk styring med de fylkeskommunene som har hatt formannskapsbasert styring (Oslo er holdt utenfor i denne oppstillingen).

Tabell 7: Deltakelsen ved fylkestingsvalg i 2003 og 2007 fordelt på fylker med formannskapsmodell og parlamentarisme (Prosent):

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

Tabell 7 viser at valgdeltakelsen økte litt fra 2003 til 2007 både i fylkeskommunene med formannskapsmodell og med parlamentarisk styring. Dette er første gang det har vært en økning i deltakelsen til fylkestingsvalg siden 1979. Vi ser imidlertid også at valgdeltakelsen er noe lavere i fylkene med parlamentarisme enn i fylkene med formannskapsmodell. Det er altså ingenting som tyder på at valgdeltakelsen til fylkestingsvalg øker med parlamentarisk styring.

I evalueringen av de fire fylkene med parlamentarisme har Gjerald og Bukve undersøkt om innbyggerne i disse fylkene skiller seg fra innbyggerne i to kontrollfylker når det gjelder kunnskaper om og holdninger til fylkeskommunen. Dataene tyder imidlertid på at styreform ikke har noen betydning verken for befolkningens kunnskaper om fylkeskommunens oppgaver, hvem som er fylkesordføreren, eller organiseringen av det politiske styringssystemet (Gjerald og Bukve 2007, s. 91). Innbyggerne opplevde heller ikke at det var tydeligere politiske alternativ å velge mellom ved fylkestingsvalg i parlamentarismefylkene enn i kontrollfylkene. Forskerne fant heller ingen forskjeller mellom kontrollfylkene og

parlamentarismefylkene når det gjelder innbyggernes tillit til fylkestingene.

Det er også gjort to studier av lokal- og regionalavisenes dekning av fylkeskommunen med og uten parlamentarisme i Nordland (Saxi 2007b) og i Hedmark og Troms (Gjerald og Bukve 2007). Man forventet at parlamentarisme ville vitalisere fylkespolitikken og gjøre debattene i fylkestingene krassere og livligere, noe som i sin tur skulle tiltrekke seg journalistenes oppmerksomhet. Konklusjonen i studien av lokalavisene i Nordland er imidlertid at parlamentarisme ikke bidro til noen økning i mediedekningen i avisene. Den viktigste grunnen til dette var at det utøvende politiske organet ble lukket etter at man innførte parlamentarisme. I studien av to regionaviser i Hedmark og Troms sprikte resultatene. Dekningen av fylkespolitikk økte i Troms etter innføring av parlamentarisme, mens den avtok i Hedmark

Konklusjon. Bedre styring og demokrati med parlamentarisme?

En konklusjon i denne artikkelen er at valg av politisk styringsmodell har politiske konsekvenser. Overgang fra

formannskapsmodell til parlamentarisme er en konstitusjonell reform, som har hatt effekter. Dette er som nevnt tidligere ingen selvfølge. I forhold til målsettingene om å klargjøre det politiske ansvaret og å tydeliggjøre de politiske skillelinjene, er det et klart flertall av politikerne i alle fylkestingene med parlamentarisme som er enige i at målsettingene helt eller delvis er nådd. Det er et flertall som mener at de folkevalgtes innflytelse er styrket og at opposisjonspartiene er sikret vilkår for en kritisk opposisjonsvirksomhet. Analysen av voteringene om å videreføre parlamentarismen viser også at det er en økning i oppslutningen om den nye styreformen. Så langt kan det synes som om vi har å gjøre med en suksess.

Når vi imidlertid splitter svarene på politikere i posisjon og i opposisjon, blir bildet mindre flatterende. En stor andel av opposisjonspolitikere er uenige i at målene med reformen er nådd og de finner det lite meningsfullt og nyttig å delta i arbeidet i fylkestingene. Det ser ut til at innføring av parlamentarisme har skapt klare vinnere og tapere. Det er flere grunner til opposisjonspolitikernes frustrasjon:

- Det parlamentariske prinsippet om majoritetsvalg til fylkesrådet vil nødvendigvis føre til at opposisjonen mister innflytelse i forhold til formannskapsmodellen, der alle partiene er representert i det utøvende organet. Dette blir forsterket av at politikerne i de fire fylkene har valgt fylkesråd med klart majoritetspreg.
- Parlamentarisme innebærer også at fylkesrådene tar over den strategiske ledelsen av administrasjonen, mens administrasjonen med formann-

skapsmodell ble ledet av en ansatt administrasjonssjef. Dette innebærer at posisjonen får en svært sterk stilling ved at de både kontrollerer utrednings- og iverksettelsesfasen i de politiske beslutningsprosessene. Dette forsterker også majoritetspreget på politikutformingene i fylkeskommunene med parlamentarisme.

- Formelt har opposisjonen mulighet for å stille mistillitsforslag til fylkesrådet, men dette virkemiddelet har liten effekt, blant annet fordi fylkeskommunen har få saker som er så viktige at det er grunnlag for å stille mistillitsforslag. Dessuten møtes fylkestingene sjelden, noe som gjør det vanskelig for opposisjonspartiene å samle seg om en felles politikk.
- Siden fylkesrådenes møter er lukkede, opplever mange opposisjonspolitikere at de mangler informasjon. Med formannskapsmodell er møtene i fylkesutvalget åpne og alle partier får lik informasjon.
- Innføring av parlamentarisme bidrar også til at posisjonen sikrer seg flere frikjøpsressurser og dermed større kapasitet enn opposisjonen.

Opposisjonspolitikernes frustrasjon er problematisk av flere grunner. For det første fordi opposisjonens medvirkning faktisk kan bidra til å gjøre beslutningene bedre, noe som alt John Stuart Mill påpekte (1861). Et mangfold av verdier og informasjon kan bidra til å øke kvaliteten både på den politiske debatten og på utfallet av avstemningene. For det andre har ikke fylkeskommunene råd til å miste politikere fordi de er frustrerte. Et viktig motiv for å innføre parlamentarisme var nettopp

å vitalisere det regionale folkestyret. Da må man ta noen grep for å dempe opposisjonspolitikernes frustrasjon. Ett slikt skritt kan være å gå tilbake til formannskapsmodellen. Det er imidlertid også mulig å inkludere opposisjonen selv om man velger et parlamentarisk styresett, hvis man velger råd med konsensuskjennetegn, slik det er vanlig for eksempel i bystyret i Oslo. Valg av mindretallsråd vil for eksempel kunne vitalisere fylkestinget og opposisjonspartiene. Innføring av parlamentarisme betyr ikke at man automatisk får et majoritetsstyre og en ekskludert opposisjon. Den proporsjonale valgordningen og flerpartisystemet gjør at fylkesrådene kan settes sammen på svært ulike måter. I så måte er parlamentarismen et fleksibelt system som også gir rom for å inkludere opposisjonen hvis man ønsker det.

Hvis vi tar utgangspunkt i Kåre Strøms skille mellom *parlamentarisk styring* og *parlamentarisk demokrati*, så har innføring av parlamentarisme i fylkeskommunene i Norge først og fremst bidratt til å styrke den interne parlamentariske styringen. Et flertall av fylkestingspolitikere opplever den interne styringen som forbedret, i forhold til formannskapsmodellen. Det har imidlertid ikke vært mulig å avdekke noen eksterne effekter av å innføre parlamentarisme i fylkeskommunene. Valgdeltakelsen har ikke blitt

høyere i fylkene med parlamentarisme sammenlignet med de øvrige fylkene med formannskapsmodell. Dette er overraskende, siden et flertall av fylkestingspolitikere opplevde at det politiske ansvaret var blitt klarere og at de politiske skillelinjene var blitt tydeligere, noe som i prinsippet burde ha motivert velgerne til økt deltakelse. Innbyggernes kunnskaper om og tillit til fylkespolitikk er heller ikke annerledes i parlamentarismefylkene enn i kontrollfylker med formannskapsmodell. Alt i alt kan vi konkludere med at det parlamentariske demokratiet ikke ser ut til å være påvirket av at man har innført parlamentarisme i de fire fylkeskommunene.

Med Lijpharts *demokratiideal* som målestokk, der god avspeiling mellom de styrende og de styrte er et sentralt kriterium, så representerer parlamentarisme et tilbakeskritt i forhold til formannskapsmodellen, siden alle politiske partier har proporsjonal representasjon i det utøvende organet med formannskapsmodell, mens partiene i opposisjon mister representasjon her med parlamentarisme. I et flerpartisystem vil imidlertid graden av eksklusjon i fylkesutvalget avhenge av om fylkespolitikere velger flertallsråd eller mindretallsråd. Dess mer majoritetspreget politikutformingen er, dess mer ekskludert vil opposisjonen være.

Fotnoter

- ⁱ Oslo har både funksjoner som fylkeskommune og kommune. Regner man med Oslo som fylkeskommune, blir det fem av 19 fylkeskommuner som har parlamentarisme.
- ⁱⁱ Det var også et femte mål med å innføre parlamentarisme, nemlig "å tilstrebe en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon". Denne målsettingen er ikke tatt med her, blant annet fordi det ikke er rimelig å anta at parlamentarisme skulle kunne bidra til dette. Tvert imot; man skulle forvente at skillet mellom politikk og administrasjon ble mindre klart, når politikere overtar den administrative styringen av administrasjonen.
- ⁱⁱⁱ Selv om Det liberaldemokratiske partiet og noen småpartier også er representert i det Britiske parlamentet, så vil jeg likevel kalle dette et topartsystem, fordi det bare er Arbeiderpartiet og Det konservative partiet som konkurrerer om regjeringsmakt.
- ^{iv} Dataene til de følgende tabellene i denne artikkelen stammer fra et sammensydd datasett fra tre evalueringer: Saxi 2002, Saxi og Stigen 2006 og Gjerald og Bukve 2007. Svarprosentene fra fylkestingspolitikere var som følger: Nordland 2002 (79), Nordland 2006 (69), Hedmark 2006 (73), Nord-Trøndelag 2006 (49) og Troms 2006 (70). En analyse av frafallet viser at utvalgene representerer populasjonen, med unntak for Nord-Trøndelag, der Fremskrittspartiets representanter ikke har svart, og Arbeiderpartiets representanter er underrepresentert.
- ^v Det ble ikke holdt avstemning om styreform ved konstitueringen av nytt fylkesting i Nordland i oktober 2007.

Litteraturliste

Arter, David, 1999

Scandinavian politics today. Manchester: Manchester University Press.

Baldersheim, Harald, 1989

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

Baldersheim, Harald, 1992

"Aldermen into Ministers – Oslo's Experiment with a City Cabinet." *Local Government Studies*, 18(1): 77-112.

Baldersheim, Harald, 2005

"From Aldermen to Ministers: The Oslo Model Revisited." I: Berg, Rikke og Rao Nirmela (red) *Transforming local political leadership*. Basingstoke: Palgrave macmillan.

Baldersheim, Harald & Torodd Strand, 1988

"Byregjering i Oslo kommune." Oslo: NIBR-rapport 19.

Baldersheim, Harald & Harald Torsteinsen, 2002

"Fylkeskommunens legitimitet – hvor ble den av?" *Kommunal økonomi och politik*, 6(3): 7-33.

Berg, Rikke og Nirmela Rao (red), 2005

Transforming local political leadership. Basingstoke: Palgrave macmillan.

Borraz, Oliver & Peter John, 2000

"The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe." *International Journal of Urban and Regional Research*. 28(1): 107 – 120.

Buck, Markus, Helge Larsen og Tord Willumsen, 2006

Når folket får velge. Forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform. Oslo: Kommuneforlaget.

Bukve, Oddbjørn, 2002

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

Bukve, Oddbjørn, 2004

"Funksjonsfordelingsstrid og regionaliseringsinitiativ. Mot ein norsk regionalisme?" I: Bukve Oddbjørn (red) *Det regionalpolitisk regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Bäck, Henry, 1998

"Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen?" *Kommunal økonomi och politik*, 2(1): 29-44.

Bäck, Henry, 2006

Komparativ kommunal konstitusjonspolitik. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Bäck, Henry & Folke Johansson (red), 2000

Mellan samlingsregering och parlamentarism. Studier av genomförandet av begränsat majoritetsstyre i Stockholms stad. Stockholm: IKE.

Denters, Bas & Lawrence Rose, 2005

Comparing local governance. Trends and developments. Basingstoke: Palgrave macmillian.

Egeberg, Morten (red) 1989

Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap. Oslo: TANO.

Fimreite, Anne Lise & Jan Erling Klausen, 2003

Styringssystem i storby: Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune. Bergen: Stein Rokkan sentret.

Gjerald, Ole Inge & Oddbjørn Bukve, 2007

Parlamentarisme som styreform på regionalt nivå – frå konsensusstyre til majoritetsstyre. Sogndal: Vestlandsforskning Rapport nr. 04.

Goldsmith, Mike & Helge Larsen, 2004

"Local Political Leadership: Nordic Style." *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1): 121-133.

Guerin, Elodie & Eric Kerrouche, 2008

"From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe." *Local Government Studies*, 34(2): 179-201.

Hagen, Terje, 1991a

"Moderne" kommunale styringsmodeller. Oslo: NIBR-rapport nr. 5.

Hagen, Terje, 1991b

"Kommuneregjering eller formannskap." I: Bukve, Oddbjørn og Terje Hagen *Nye styringsmodeller i kommunene.* Oslo: Kommuneforlaget.

Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen & Helge Strand Østtveiten, 1999

Parlamentarisme eller formannskapsmodell. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger. Oslo: NIBRs Plusserie 3-99.

Hansen, Tore & Leif Arne Heløe, 2005

"Mot en ny regionalisering i Norge?" *Kommunal økonomi och politik*, 9(3): 7-23.

Heidar, Knut, Einar Berntsen & Elisabeth Bakke (red) 2008

Politikk i Europa. Oslo: Universitetsforlaget.

Lane, Jan-Erik & Hanne Marthe Narud, 1994

"Maktfordelingsprinsippet og den konstitusjonelle teori: Spørsmålet om bemaning av statsorganene." I: Rasch, Bjørn Erik og Knut Midgaard (red) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt.* Oslo: Universitetsforlaget.

Larsen, Helge, 2005

"Transforming Political Leadership: Models, Trends and Reforms." I: Berg, Rikke og Rao Nirmela (red) *Transforming local political leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Leach, Steve & David Wilson, 2002

"Rethinking local political leadership." *Public Administration*, 80(4): 665-689.

Lijphart, Arend, 1968

"Typologies of Democratic Systems." *Comparative Political Studies*, (1): 3 - 44.

Lijphart, Arend, 1984

Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven & London: Yale University Press

Lijphart, Arend, 1999

Patterns of Democracy. Governments Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven & London: Yale University Press

Lijphart, Arend, 2008

Thinking about democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice. London and New York: Routledge

Lindstrøm, Anders, 1996

Kommunsystem i Europa. Stockholm: Politica.

Lotsberg, Dag, 1989

"Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønster før og etter innføring av byregjering." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 5(2): 11-132.

Magre, Jaume & Xavier Bertranda, 2007

"Exploring the Limits of Institutional Change: The Direct Election of Majors in Western Europe." *Local Government Studies*, 33(2): 181-194.

March, James G. & Johan P. Olsen, 1989

Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.

Mill, John Stuart, 1861/1998

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

Moe, Terry, 1989

"The Politics of Bureaucratic Structure." I: Chubb, John og Paul Peterson (red) *Can the Government Govern?* Washington D.C.: The Brookings Institution.

Moe, Terry, 1990

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

Mouritsen, Poul Erik & James H. Svara, 2002

Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Government. Pittsburg: Pittsburg University Press.

- Müller, Wolfgang C. & Kåre Strøm (red), 2003
Coalition Governments in Western Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Myrvold, Trine & Helge Strand Østtveiten, 1999
"All makt i denne sal?" *Evaluering av de politiske organene*. Oslo: NIBR-notat 103.
- Nordby, Trond, 2000
I politikens sentrum: variasjoner i Stortingets makt 1814-2004. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1988:38 *Norges offentlige utredninger. Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen*.
- NOU 1990:13 *Norges offentlige utredninger. Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*.
- Olsen, Johan P., 1988
"Reorganisering som politisk virkemiddel, og statsvitenskap som arkitektonisk disiplin." I: Olsen, Johan P., *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Opedal, Ståle & Inger Stigen, 1999
"Hvem er mektigst i byen her?" *Evaluering av forholdet mellom politikk og administrasjon*. Oslo: NIBR-notat 104.
- Peters, Guy, 1999
Institutional theory in political science. London and New York: Pinter.
- Pressman, Jeffrey & Aaron Wildavsky, 1973
Implementation. Berkeley: University of California Press.
- Rao, Nirmela, 2005
"From Committees to Leaders and Cabinets: The British Experience." I: Berg, Rikke & Rao Nirmela (red) *Transforming local political leadership*. Basingstoke: Palgrave macmillan.
- Rasch, Bjørn Erik, 2004
Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasch, Bjørn Erik & Bernt Aardal, 1994
"Bør regjeringen kunne skrive ut nyvalg?" I: Rasch, Bjørn Erik og Knut Midgaard (red) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, Stein, 1964/1987
"Numerisk demokrati og korporativ pluralisme." I: Rokkan, Stein (red) *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Saxi, Hans Petter, 2002
Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune - mål og effekter. Bodø: Høgskolen i Bodø Rapport 18.

Saxi, Hans Petter, 2006

"Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 22(3): 265-277.

Saxi, Hans Petter, 2007a

Fra konsensus til majoritetsstyre? Fylkesparlamentarisme i Nordland i komparativt perspektiv. Tromsø: Avhandling for dr. polit. graden. Univ. i Tromsø.

Saxi, Hans Petter, 2007b

"Den redigerte fylkeskommunen. Avisenes konstruksjon av fylkeskommunen med formannskap og parlamentarisme." *Norsk medietidsskrift*, 14(49): 334-355.

Saxi, Hans Petter & Inger Marie Stigen, 2006

Jakten på den gode styringsmodell. Evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune. Oslo: NIBR-rapport 19.

Seip, Jens Arup, 1963

"Fra embetsmannsstat til ettpartistat." I: Seip, Jens Arup *Fra embetsmannsstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget

Selstad, Tor, 2003

Det nye fylket og regionaliseringen. Bergen: Fagbokforlaget.

Selstad, Tor, 2005

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

Selznick, Philip, 1957/1984

Leadership in Administration. Berkeley: University of California Press.

Sejersted, Fredrik, 2003

"Striden om stortingsregjereri." *Kronikk i Aftenposten* 26.05.

Stavang, Per, 1998

Parlamentarisme og folkestyre: utvalde statsrettslege emner. Bergen: Alma mater.

Strøm, Kåre, 1999

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

Willoch, Kåre, 2003

"Stortingets skadeverk mot parlamentarismen." *Kronikk i Aftenposten* 19.05.

Wollmann, Hellmut, 2004

"Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations." *Local Government Studies*, 30(4): 639-665.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad & Per Selle (red) 2003

Makten og demokratiet. Oslo: Gyldendal.