

**NORSK
STATSVITENSKAPELIG
TIDSSKRIFT**

VITENSKAPELIG PUBLIKASJON



UNIVERSITETSFORLAGET

Årgang 34, nr. 1-2018, s. 4-20

ISSN online: 1504-2936

10.18261/issn.1504-2936-2018-01-01

Systemoppslutning i byene med parlamentarisme

Hans Petter Saxi

Professor

Fakultet for samfunnsvitenskap, NORD Universitet, Bodø

Født 1952, dr.polit. (Tromsø 2008)

E-post: hans.p.saxi@nord.no

INNLEDNING

Sommeren 2016 ble formannskapsmodellen gjeninnført i Tromsø kommune, etter at man hadde praktisert parlamentarisme i vel fire år. Tromsøparlamentarismen var svært omdiskutert i den korte tiden den fikk virke. Blant politikerne var det sterke tilhengere, men også prinsipielle motstandere som fant at styringsmodellen var uakseptabel. I kommunevalgkampen i 2015 ble spørsmålet om parlamentarisme et sentralt tema, og da Høyres byrådskoalisjon mistet flertallet, bestemte den nye koalisjonen, ledet av Arbeiderpartiet, seg for å gå tilbake til formannskapsmodellen. I Oslo er situasjonen en helt annen. Høsten 2016 feiret hovedstaden 30 årsjubileum for den parlamentariske styringsmodellen med en konferanse, der det var nesten unison oppslutning om styringsmodellen blant bystyremedlemmene, slik det har det vært siden 1986. Byrådsmodellen i Oslo ble kjempet igjennom av sentrale politikere med utgangspunkt i en særlov. Som i Tromsø er det Høyre som har ledet byrådet mesteparten av tiden og dermed har kunnet dominere politikutformingen. Opposisjonen i Oslo har imidlertid ikke opponert mot byrådsmodellen. I Bergen kommune, som innførte parlamentarisme i 2000, har det i perioder vært debatt om styringsmodellen, men tilhengerne har så langt hatt flertall i bystyret.

Utgangspunktet for denne artikkelen er variasjoner i oppslutning om parlamentarismen blant politikerne i Oslo, Bergen og Tromsø. Hvorfor har støtten til det parlamentariske styringssystemet vært så høy i Oslo, så omdiskutert i Bergen og hvorfor avvirket man etter kort tid parlamentarismen i Tromsø? De teoretiske forklaringene på denne variasjonen er knyttet til planleggingen av parlamentarismereformene, av effekter som parlamentarismen fikk på den politiske maktfordelingen, av forskjeller i byenes størrelse, oppgaver og økonomi og også forskjeller i institusjonelle forhold. Empirisk bygger artikkelen på evalueringer og forskningsbidrag om parlamentarisme i byene over en 30 års periode. I så måte er dette en review-artikkel.

FRA FORMANNSKAP TIL PARLAMENTARISME

Det er fem formelle forskjeller på formannskapsbasert og parlamentarisk demokrati:

1. *Valg til det utøvende organet* foregår forskjellig i de to styreformene. Formannskapet velges med proporsjonale valg i kommunestyret, og partienes representasjon i det utøvende organet vil dermed avspeile deres representasjon i kommunestyret. Med parlamentarisme velges kommunerådet med flertallsvalg. Kommuneloven åpner for to ulike fremgangsmåter: Etter § 19¹ skal det fremmes forslag til leder og nestleder i kommuneråd. De som får flest stemmer, danner kommuneråd. Rådet vil da bare bestå av representanter for en del av partiene i kommunestyret. De partiene som ikke støtter rådet, går inn i en opposisjonsrolle. Siden det er adgang til å stemme blankt, er dette valget ikke garantert å gi et råd med flertall. Etter kommunelovens 19a kan valg på nytt kommuneråd alternativt skje med «utpeking», der ordføreren har ansvar for å peke på en lederkandidat til rådet etter sonderinger. Den utpekte byrådslederen danner så byråd uten at det gjøres noen avstemming, og muligheten for mindretallsråd foreligger også her.
2. *Bemanningen av det utøvende organet* skjer med utgangspunkt i forskjellige prinsipper i de to styreformene. Et formannskap bemannes av representanter som må være valgt inn i kommunestyret. Representantene i et kommuneråd behøver ikke å være folkevalgte. I § 19 nr. 7 gjøres det i tillegg klart at den som velges som medlem av et kommuneråd, må fratre andre politiske verv i funksjonsperioden. Som på nasjonalt nivå må det være personellmessig separasjon mellom lovgivende og utøvende makt (Lane og Narud 1994).
3. Det er en grunnleggende forskjell på *det utøvende organets ansvar* i forhold til de folkevalgte i de to systemene. Formannskapet sitter trygt ut perioden og kan ikke fjernes av kommunestyret. Med parlamentarisk styring kan imidlertid kommunerådet stilles til ansvar av de folkevalgte etter forslag om mistillit. Får et mistillitsforslag flertall, har kommunerådet plikt til å fratre (§ 19 nr. 5 og 19a nr. 7). Mistillitsinstituttet er kjernen i et parlamentarisk system, og dets definitoriske kjennetegn. Motstykket er kabinettspørsmålet, der et kommuneråd kan true med å gå av hvis de ikke får flertall i en bestemt sak.
4. Overgang fra formannskapssystem til parlamentarisme innebærer at *kommunerådet overtar rådmannens strategiske styring* over administrasjonen, og ordningen med rådmann bortfaller (§ 19 nr. 2). Med formannskapsmodell har rådmannen mye makt i kraft av å ha ansvar for saksutredning, iverksetting og samordning. Når et kommuneråd får kontroll med innstillingsretten, får politikerne større muligheter til å initiere saker og til å påvirke sakene før de behandles politisk. Siden rådet har ansvar for iverksettingen, kan det også påvirke sakene i denne fasen. Dette gir politikerne større mulighet for styring av administrasjonen enn man har i en formannskapsmodell.
5. I et parlamentarisk system får *ordføreren* en rolle å spille i «parlamentariske situasjoner», når et kommuneråd må erstattes med et nytt. Ordføreren skal i en slik situasjon gjøre

1. Alle henvisninger til paragrafer er til kommuneloven.

sonderinger, og gi en byrådsleder kandidat i oppdrag å danne nytt råd (§ 19 a). Samtidig bortfaller ordførernes rolle som leder for formannskapet. Ordføreren vil fortsatt lede bystyremøtene og være kommunens fremste folkevalgte representant.

Samlet sett innebærer overgangen fra formannskapsmodell til parlamentarisme en *konstitusjonell endring*. Derfor har man i kommuneloven lagt inn en forsinkelsesprosedyre, der det kreves at spørsmålet om å innføre parlamentarisme skal være reist og votert over i to påfølgende kommunestyreperioder (§ 18 nr. 2). Det kreves imidlertid bare flertall for parlamentarisme i den andre avstemmingen. Normalt vil det kreves at konstitusjonelle vedtak på nasjonalt nivå gjøres med ekstraordinært flertall, men i dag kan parlamentarisme i kommunesektoren innføres og avvikles med vanlig flertall. Før 1999 ble det imidlertid krevd 2/3 flertall.

OPPSLUTNINGEN OM PARLAMENTARISME I BYENE

Den avhengige variabelen i denne artikkelen er oppslutning om den parlamentariske styringsmodellen blant politikerne. Denne vil naturlig nok variere over tid, siden sammensetningen av bystyrene varierer fra valg til valg, og som følge av at de parlamentariske modellene har blitt endret over tid. Den operasjonelle definisjonen av systemopplutning vil her være politikernes ønske om fremtidig styreform i byene med parlamentarisme. Jeg tar utgangspunkt i oppslutningen om den parlamentariske styringsmodellen da man innførte parlamentarisme i de tre byene, og sammenligner med oppslutningen i senere evalueringer.

I Oslo ble hovedprinsippene i det parlamentariske styringssystemet vedtatt 31.01.1985, der hele 75 av totalt 85 bystyrerepresentanter stemte for å innføre byrådsmodellen. De 10 som stemte imot representerte småpartiene Sosialistisk venstreparti, Rød Valgallianse og Venstre. Dette betyr at parlamentarismen fikk støtte fra 88 prosent av representantene. Det parlamentariske styringssystemet i Bergen trådte i kraft 26.06.2000. Det var bare Rød Valgallianses fire representanter som stemte imot. Parlamentarismen fikk dermed støtte fra hele 94 prosent av bystyremedlemmene. I Tromsø var det også bred enighet i kommunestyremøte 29.09.2011, da 36 av 43 bystyrerepresentanter stemte for parlamentarisme, det vil si 84 prosent. De sju som stemte imot var fra partiene Rødt, Sosialistisk venstreparti, Miljøpartiet de grønne og Senterpartiet.

Oppslutningen om å innføre parlamentarisme var altså svært høy i alle de tre bystyrene. Det var kvalifiserte flertall, med klar margin, i bystyrenes vedtak om å innføre parlamentarisme.

Har systemstøtten endret seg over tid i Oslo, Bergen og Tromsø? I den siste sammenlignende studien som er foretatt av de parlamentariske styringsmodellene i byene og fylkeskommunene i 2013, fant forskerne (Saxi m.fl. 2014) at oppslutningen om parlamentarismen i byene var som følger:

Tabell 1

Bystyrepolitikernes ønske om fremtidig styringsmodell i 2013. Prosent.

Ønske om fremtidig styringsmodell	Oslo	Bergen	Tromsø
Formannskap	5	20	39
Parlamentarisme	90	64	44
Vet ikke/usikker	5	16	17
Sum	100	100	100

N = 19 N = 25 N = 18

Tabell 1 viser at oppslutningen om det parlamentariske styringssystemet i Oslo var svært høy også i 2013. Hele 90 prosent av bystyrerepresentantene ønsket å videreføre byrådsmodellen. Også i Bergen var det et klart flertall på 64 prosent som fortsatt ønsket en parlamentarisk modell. I Tromsø var imidlertid bystyret delt. Bare 44 prosent ønsket fortsatt parlamentarisme, mens hele 39 prosent ønsket en formannskapsbasert modell. Siden svarprosenten i denne studien var lav, må tallene tas med et visst forbehold. (Noe av skjevheten i materialet ble opphevet ved vekting (Saxi 2014:35)).

Bildet som kommer fram i undersøkelsen blir imidlertid bekreftet av tidligere studier. I en evaluering av parlamentarismen i Oslo fra 1999, svarte 94 prosent av bystyrerepresentantene at de ønsket en parlamentarisk styringsmodell i fremtiden (Hagen m.fl. 1999:224). I Bergen fant Fimreite m.fl. (2003:50) at 51 prosent ønsket fortsatt parlamentarisme, mens 39 prosent ville ha tilbake formannskapsmodellen. Her har det imidlertid vært to avstemninger om å gå tilbake til formannskapsmodellen. I 2010 fikk dette forslaget 10 stemmer, mens det bare fikk 7 stemmer i 2014. Dette betyr at støtten til parlamentarismen i Bergen fortsatt er sterk når det kommer til åpne avstemninger i bystyret. At resultatet blir annerledes når bystyrerepresentantene kan svare anonymt på spørreskjemaer, skyldes sannsynligvis at det brukes «partipisk» i slike avstemninger.

Ved kommunevalget i 2015 ble spørsmålet om politisk styringsmodell sentralt i Tromsø. Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, som hadde flertallet i byrådet, ville videreføre det parlamentariske systemet, mens småpartiene i opposisjon gikk sterkt imot. Arbeiderpartiet var i prinsippet for parlamentarisk styring, men mente at den borgerlige posisjonen hadde utformet byrådsmodellen slik at maktkonsentrasjonen ble ekstrem. Arbeiderpartiet vant valget i en koalisjon med Rødt, Sosialistisk venstreparti, Miljøpartiet de grønne og Senterpartiet. Rødt gjorde et brakvalg på sin motstand mot parlamentarisme og fikk rekordhøye 18 prosent oppslutning. Etter tiltredelsen erklærte det nye byrådet at de ville avvikle parlamentarismen. Dermed ble formannskapsmodellen gjeninnført i Tromsø 01.07.2016.

Hvilke teorier om organisatoriske reformer kan forklare hvorfor systemoppslutningen i de tre byene har variert så sterkt? Hva er årsaken til at det parlamentariske styringssystemet over lang tid har hatt sterk støtte i Oslo, noe mindre støtte i Bergen over tid, og hvorfor forvitret oppslutningen om den parlamentariske styringsmodellen i Tromsø?

TEORIER OM SYSTEMOPPSLUTNING

Det finnes mange teorier om hvorfor oppslutning om organisatoriske reformer varierer (Se for eksempel Jacobsen 2012; Jacobsen og Thorsvik 2013 kap. 11; Rones 1997). Her skal jeg skissere fire sentrale teorier som fokuserer på ulike faser og aspekter ved reformer.

En grunn til at organisatoriske reformer får støtte, er god prosjektplanlegging (Jessen 2002). Her vektlegger man at planprosessen er godt styrt og organisert, med klare målsettinger og gode begrunnelser for reformen. En annen teoritradisjon, som også legger vekt på planprosesser, er «sosioteknisk teori» (Levin m.fl. 2012). Her forventer man at bred medvirkning i reformprosessene av de som blir berørt, vil øke en reforms legitimitet. Det finnes en omfattende teoretisk litteratur om betydningen av medvirkning og dialog som grunnlag for legitimitet (Habermas 1984). Empiriske studier viser også at det er samvariasjon mellom aktørers opplevelse av reformprosedyrer som rettfærdige, og deres villighet til å akseptere resultatene av reformen (Eriksen 1995; Grimes 2006; Tyler 1994 og 2007). Tyler (1994) har for eksempel gjennom eksperimenter demonstrert at befolkningens tillit til kongressen og høyesterett i USA varierer med opplevelsen av om beslutningsprosedurene var rettfærdige. Med utgangspunkt i egenskaper ved planleggingen kan følgende hypotese lanseres:

Hypotese 1: Variasjonene i oppslutning om det parlamentariske styringssystemet skyldes variasjoner i prosjektplanlegging og medvirkning fra de som ble berørt.

En alternativ teoritradisjon i reformforskningen tar utgangspunkt i at organisasjonsmedlemmer er nyttemaksimerende aktører, som først og fremst vurderer institusjoner med utgangspunkt i egne interesser. Støtten til en reform vil her avhenge av reformens effekter for aktørene selv eller en gruppe man identifiserer seg med. I politikken finner vi mange eksempler på at egeninteressen får avgjørende betydning for preferanser for valgordninger. Partier som har vunnet valg, vil for eksempel ha interesse av å bevare status quo fordi ordningen favoriserer dem selv. Ett eksempel er Labours helomvending i spørsmålet om å innføre en proporsjonal valgordning i Storbritannia da de vant valget i 1997. Bowler m.fl. (2006) og Rahat (2004) har funnet empirisk støtte for et slikt perspektiv i en sammenlignende studie av politikeres preferanser for reformer av politiske institusjoner. Public choice er en teoritradisjon som forutsetter at egeninteressen er den viktigste determinanten i utformingen av organisasjoner. Moe (1989 og 2015) har for eksempel konsekvent argumentert for at egeninteressen er det som forklarer aktørenes vurderinger av reformer i offentlig sektor. Vinnerne vil støtte reformen, mens taperne vil være kritiske. Med utgangspunkt i teorier om nyttemaksimerende aktører kan følgende hypotese lanseres:

Hypotese 2: Variasjonene i oppslutning om det parlamentariske styringssystemet skyldes variasjoner i effektene for de politiske partiene.

En tredje teoritradisjon, som med en samlebetegnelse kan kalles situasjonsavhengighetsperspektivet (Jacobsen og Thorsvik 2013:107f), tar utgangspunkt i egenskaper ved de organisasjonene som skal endres. Organisasjoner er forskjellige, og de trenger derfor ulike styrings- og ledelsesprinsipper. For eksempel vil en organisasjons størrelse påvirke hvor kompleks den organisatoriske strukturen vil være. I store norske kommuner er det eksempelvis vanlig å opprette politiske og administrative bydelsordninger, mens små kommuner klarer seg med enklere beslutningsstrukturer. Derfor vil en og samme reform ha ulike muligheter for å få oppslutning i ulike organisasjoner, selv om de tilhører samme gruppe.

Selv om vi i Norge har generalist-kommuner, som er pålagt å utføre samme type oppgaver, så varierer de voldsomt med hensyn til størrelse, befolkningsutvikling og økonomi. Det er derfor ikke gitt at en reform vil passe i alle norske kommuner selv om de formelt skal ivareta samme oppgaver. Når det dessuten gjelder Oslo, så har byen formelt sett også oppgaver som fylkeskommune, og som hovedstad ivaretar Oslo også nasjonale oppgaver. Når vi vet at størrelsen, veksten, og oppgaveporteføljen i de tre byene vi her studerer er veldig forskjellig, er det naturlig å lansere følgende hypotese:

Hypotese 3: *Variasjonene i oppslutning om det parlamentariske styringssystemet skyldes variasjoner i byenes størrelse, oppgaver og økonomi.*

En fjerde teoritradisjon om støtten til organisatoriske reformer er knyttet til institusjonelle egenskaper ved organisasjonen som skal endres. Institusjoner kan være formelle, slik som kommuneloven, som regulerer mye av aktiviteten i kommunesektoren. Institusjoner kan imidlertid også være uformelle normer om hva som er «passende» og «upassende» (March og Olsen 1989:160). Institusjonalisering innebærer at det utvikles kollektive vaner gjennom sosialiseringen av organisasjonsmedlemmer. Når institusjoner først er etablert, vil de bli tatt som en selvfølge og reproduisert (Selznick 1984). Sjansene for at en reform får støtte i en institusjonalisert organisasjon, vil svekkes om den bryter med de formelle og uformelle verdiene i organisasjonen. Når det gjelder en reforms støtte, så kan denne også vedlikeholdes og økes om reformatorene gradvis justerer den slik at den over tid svarer bedre med de lokale normene. Det finnes en rikholdig litteratur som både teoretisk og empirisk har anvendt institusjonell teori på studier av organisatoriske reformer (Peters 1999). Med utgangspunkt i teorier om institusjonell teori, kan følgende hypotese lanseres:

Hypotese 4: *Variasjoner i oppslutning om det parlamentariske styringssystemet vil variere med institusjonaliserte politiske normer i bystyrene i Oslo, Bergen og Tromsø.*

Den avhengige variabelen i denne artikkelen er altså variasjoner i oppslutning om det parlamentariske styringssystemet. De uavhengige variablene er: 1) variasjoner i utformingen av reformprosessen, 2) parlamentarismens effekter på ulike aktørers makt, 3) byenes størrelse, oppgaver og økonomi, 4) forskjeller i institusjonaliserte politiske normer i Oslo, Bergen og Tromsø.

EGENSKAPER VED PLANLEGGINGEN

Med utgangspunkt i hypotese 1 skal vi i dette avsnittet se nærmere på om variasjonene i oppslutning om det parlamentariske styringssystemet skyldes variasjoner i kvaliteten på utredningene og målsettingene med reformen, og på kommunepolitikernes muligheter for medvirkning i reformarbeidet.

Utredningene i Oslo var svært grundige og omfattende. Dette var før kommuneloven åpnet adgang for parlamentarisme, så vedtaket om å innføre byrådsmodell måtte hjemles i en særlov (Ot.prp. nr. 91 (1984-85)). Selv om reformatorene i Oslo kjente det parlamentariske systemet på nasjonalt plan, så var tilpasningen til det kommunale nivået et nybrottsarbeid. Også i Bergen og Tromsø var det gjort et omfattende og grundig utredningsarbeid. I Bergen kunne man nyte godt av utredningene i Oslo, og man kunne også bygge på forarbeidene til kommuneloven. I Tromsø kunne man i tillegg til dette bygge på utredninger

og erfaringer fra Bergen. Forut for innføringen hadde et tverrpolitisk utvalg utformet en detaljert plan for hvordan Tromsø-parlamentarismen skulle være og hva den skulle koste. De grundige utredningene i forkant og avstemmingen om å innføre parlamentarisme kan forklare den høye oppslutningen om den parlamentariske styreformens da den ble vedtatt i de tre byene.

Vi skal her se nærmere på målsettingene med parlamentarismereformene. Var målene klare og realistiske? Da Oslo innførte parlamentarisme i 1986 var man «inne i en budsjettmessig vanskelig periode» (Lund 1995:14). En årsak til dette var sektorisering, og manglende helhetlig ansvar for politikkkutforming. Det ble formulert følgende mål for reformen i Oslo: «Økt innflytelse for de folkevalgte, Klarere politiske ansvar, Styrking av den kommunale helhetsvurdering, Økt innflytelse for kommuneansatte, Delegert beslutningsmyndighet til etatene og Bedre service til befolkningen» (Baldersheim og Strand 1988:42). De to førstnevnte målene er noe man kan forvente når man erstatter formannskapetssystemet med parlamentarisme. De folkevalgtes innflytelse økte fordi rådmannsfunksjonen bortfalt og politiske byråder overtar styringen av sentraladministrasjonen. Forventningene om klarere politiske ansvars plassering ble også innfridd fordi posisjonen med byrådet i førersetet økte sine muligheter til å gjennomføre en helhetlig og langsiktig politikk (Myrvold 2000). Det er imidlertid ikke naturlig å forvente at helheten blir styrket når et kommuneråd tiltrer, siden rådmannen, som har et helhetlig ansvar, bortfaller. Likevel ble det rapportert om økt helhetsvurdering i den første evalueringen av byrådsmodellen i Oslo (Baldersheim og Strand 1988:ii). Dette kan skyldes at byrådet de første årene hadde kollektivt ansvar, noe som kan ha dempet sektorisering. Man fikk imidlertid ikke orden på økonomien i Oslo i de første årene etter innføring av parlamentarisme (Baldersheim 1989:157 og 1992). På lengre sikt fikk man imidlertid balanse i økonomien (Baldersheim 2005). Hagen m.fl. (1999:193) mener imidlertid at dette skyldes flertallsstyret på 1990-tallet, og ikke parlamentarisme som sådan. De tre siste målsettingene om ansattes innflytelse, delegasjoner og bedre publikumsservice følger imidlertid ikke nødvendigvis av å innføre parlamentarisme.

Bergen innførte parlamentarisme i 2000 etter at kommuneloven åpnet for dette i 1992. Erfaringene fra Oslo var da vurdert som positive i Hagen m.fl. (1999). Målsettingene for bergensparlamentarismen var nærmest identiske med Oslos (Fimreite m.fl. 2003:20). Det er verdt å merke seg at man i Bergen ikke la inn noe mål om at mindretallet skulle sikres gode betingelser for kontroll og tilsyn med byrådet, selv om dette var et sentralt punkt i forarbeidene til ny kommunelov (NOU 1990:13 s. 156). I Bergen var denne NOUen kjent, og det å utelate en slik målsetting, må tolkes som et bevisst valg. Man ønsket et klarere flertallsstyre, der en valgt majoritet skulle få realisert sine politiske ambisjoner, men man bekymret seg ikke så mye om mindretallets muligheter for å utøve sin opposisjonsrolle at dette ble formulert som et mål.

Heller ikke i Tromsø ble det lagt inn et mål om at opposisjonen skulle sikres ressurser for å utøve kontroll og tilsyn med byrådet, da man vedtok å innføre parlamentarisme høsten 2011. Målene var ganske like de som var utviklet i Oslo og Bergen, men man hadde i tillegg lagt inn mål om «Å få klarere politiske skillelinjer» og «Å effektivisere beslutningssystemet» (Buck m.fl. 2015:9). Ved å tydeliggjøre skillelinjene i politikken håpet man at de politiske alternativene skulle bli tydeligere, og dermed øke velgernes interesse for lokalpolitikk.

Dette målet er imidlertid problematisk hvis man tar utgangspunkt i et ideal om konsensuspolitikk, der skillelinjene i politikken nødvendigvis blir uklare. Målet om effektivisering av beslutningsprosedyrene er realistisk, når man forventer at innføring av parlamentarisme skal resultere i et mer maktkonsentrert system med utstrakt delegasjon til byrådet.

Når det gjelder medvirkningen i reformprosessene, så var denne omfattende i alle de tre byene. Alle partier var representert i utredningsarbeid, og medlemmene av bystyrene hadde anledning til å påvirke beslutningsprosessene gjennom serier med møter og avstemninger.

Konklusjon:

Siden det ikke har vært forskjeller i kvaliteten på planleggingen og medvirkningen i de tre kommunene da man innførte parlamentarisme, kan vi konkludere med at hypotese 1 ikke blir bekreftet.

Det må imidlertid tas ett forbehold: Aktørene i Oslo gjorde et pionerarbeid da de utredet det parlamentariske systemet. De to andre byene kunne i større grad kopiere dette utredningsmaterialet og erfaringene man hadde fra hovedstaden. Det at reformatorene i Oslo var entreprenører, kan være en av forklaringene på at systemstøtten har holdt seg bedre her enn i Bergen og i Tromsø.

VINNERE OG TAPER

Med utgangspunkt i hypotese 2 skal vi i dette avsnittet se nærmere på om variasjoner i oppslutning om det parlamentariske styringssystemet skyldes variasjoner i partienes innflytelse etter at man innførte parlamentarisme i Oslo, Bergen og Tromsø.

I et formannskapsbasert politisk styringssystem velges det utøvende organet med proporsjonalt valg. Dette gjør at alle de store partiene i kommunestyret er representert i formannskapet. Med parlamentarisme velges imidlertid byrådet med flertallsvalg, noe som innebærer at bare partiene bak byrådet bli representert i det utøvende organet. Med parlamentarisme blir politikkkutformingen preget av at posisjonen dominerer, mens partiene som ikke støtter rådet, kommer i en opposisjonsrolle.

For representanter for partier som i lange perioder befinner seg i opposisjon, kan det parlamentariske systemet være frustrerende. Det er en klar tendens til at politikere som tilhører partier i posisjon, i langt større grad enn de som tilhører opposisjonspartiene, støtter det parlamentariske systemet (Bukve og Saxi 2014; Saxi 2006, 2007 og 2009). Det er også signifikante data som viser at politikere som tilhører store partier, i større grad ønsker parlamentarisme enn representanter fra småpartiene (Bukve og Saxi 2017). Representantene fra byrådene, og da særlig byrådslederne, var parlamentarismens sterkeste forsvare. Disse hadde også personlig mest å tjene på et parlamentarisk system. Dette betyr at politikernes egeninteresser er en viktig forklaring på støtten til de parlamentariske styringsmodellene. Disse generelle funnene indikerer at hypotese 2 blir bekreftet.

For å forklare variasjonene i oppslutning om parlamentarismen i Oslo, Bergen og Tromsø, skal vi imidlertid se på byrådenes maktbasis gjennom tidene. Tabell 2 viser at det parlamentariske systemet i Oslo har vært dominert av mindretalls-byråd. Mellom 1986 og 2017 har Oslo bare hatt flertallsråd i 10 prosent av tiden. I Bergen har knapt halvparten av

byrådene hatt flertall, men andelen flertallskoalisjoner har økt over tid (Saxi m.fl. 2014:39). Tromsø har bare hatt to byråd og begge har vært flertallsråd basert på koalisjoner.

Tabell 2

Typer av byråd i de tre byene med parlamentarisme fordelt på måneder. Prosent.

	Oslo (05.01 1986–01.01 2017)	Bergen (26.06 2000- 01.01 2017)	Tromsø (01.10 2011- 01.07 2016)
Flertall ett parti	-	-	
Flertall koalisjon	10	48	100
Mindretall ett parti	31		
Mindretall koalisjon	60	52	
Sum	101	100	
	N = 360 måneder	N = 194 måneder	N = 56 måneder

Tabell 2 viser at den praktiske utformingen av parlamentarismen i de tre byene har vært svært forskjellig. I Oslo har mindretalls-parlamentarisme vært med på å spre makt til partier i bystyret. Til tross for at Høyre har hatt byrådslederen i 80 prosent av tiden i hovedstaden, så har oppslutningen om det parlamentariske styringssystemet vært høy også blant partiene i opposisjon. En årsak til dette er Høyres policy om å bygge allianser med partier i opposisjon, slik at man har hatt «vennlighsinnede» partier å spille på lag med. Høyre har vært raus med frikjøpsmidler og har gitt konsesjoner til partiene i opposisjon som var vennlighsinnede. Partiet har også vært raus med fordeling av plasser i byrådet til de samarbeidende partiene. Bakgrunnen for at denne «Oslo-modellen» ble dannet, var imidlertid mellompartienes «berøringsangst» i forhold til Fremskrittspartiet. Venstre og Kristelig folkeparti nektet å sitte i byrådet sammen med Fremskrittspartiet. Dermed har Høyre i perioder dannet byråd med mellompartiene og i andre perioder med Fremskrittspartiet. Partiene som ikke kom med i byrådet, har likevel fått innflytelse ved at de tidlig har fått delta i budsjetteringsprosessen og ellers fått innvirkning på saker som var viktige for dem. Strategien bak denne rausheten fra Høyre har vært et ønske om å bygge opp et langsiktig fire-parti-samarbeid. Partier som ikke sitter i byrådet befinner seg dermed i en gråson mellom posisjon og opposisjon. Siden partigrupperinger i opposisjon også får innflytelse, blir ikke skillene mellom vinnere og tapere i bystyret i Oslo så markerte som i situasjoner med flertallsråd.

I Bergen ser vi av tabell 2 at vel halvparten av byrådene har hatt flertall bak seg. Tendensen til å danne flertallsråd har imidlertid økt med årene, noe som indikerer at den parlamentariske modellen i Bergen over tid er blitt mer majoritetspreget. Bergensparlamentarismens majoritetspreg har skapt frustrasjon blant flere av de små partiene i bystyret. En liten systemkritisk opposisjon er svært kritisk til prinsippene i det parlamentariske systemet og hevder at parlamentarisme har ført til at debattene i bystyret har blitt uinteressante og at beslutningene har blitt dårligere. Politikerne i Bergen Arbeiderparti støttet prinsipielt parlamentarismen, men de var kritiske til måten det parlamentariske systemet har vært praktisert på av Høyre som har dominert byrådene.

«Min kritikk... her i Bergen har ikke gått mot de formelle spillereglene, men mot byrå-
dets praktisering av dem» (Arbeiderpartirepresentant i Bergen 07.11 2013).²

I Bergen har man erfaring både med byråd i mindretall og i flertall, og både Høyre og Arbeiderpartiet har hatt byrådslederen. Nesten alle partiene i bystyret har hatt representanter i byrådet. Vinnere og tapere har dermed skiftet over tid. Selv om flertallsparlamentarisme har blitt mer dominerende, så har makten vekslet og bidratt til at opposisjonspolitikere ikke entydig opplevde seg som tapere.

I Tromsø har begge byrådene vært flertallsråd bygget på koalisjoner, med knapt flertall. Oppfatningene av den parlamentariske styringsmodellen i Tromsø var svært motstridende og fulgte i hovedsak skillet mellom posisjon og opposisjon (Buck m.fl. 2015; Saxi m.fl. 2014). Opposisjonspolitikere var sterkt kritiske, men også her var det forskjell på de som var mot by-parlamentarisme av prinsipp og de som var uenige i måten det borgerlige flertallet praktiserte parlamentarisme på:

«Vi stemte for parlamentarisme, og jeg mener at det er den beste styringsformen for Tromsø kommune, men posisjonen har gjort at vi har fått en veldig vulgær parlamentarisk styreform i Tromsø som er til skade for både det offentlige ordskiftet og for demokratiet». (Arbeiderpartirepresentant i Tromsø 15.10.2013).

Representantene for Sosialistisk venstreparti, Rødt og Miljøpartiet de grønne var sterkt kritiske til måten byrådet hadde utformet byrådsmodellen på, men utstrakt delegasjon til byrådet, maktkonsentrasjon og manglende åpenhet. De hevdet at byrådet med Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre var preget av en filosofi der «Vinneren tar alt».

Delegasjonene til byrådet i Tromsø var så omfattende at det ble få saker til behandling i komiteene. Dette gjaldt for eksempel for byutviklingskomiteen, noe som kan virke paradoksal med utgangspunkt i Tromsøs raske vekst. Opposisjonspolitikere beskrev situasjonen som «sementert», og hevdet at byrådspartiene konsekvent stemte imot alle forslag fra opposisjonen, selv om det dreide seg om bagateller.

Representantene for byrådet var enige i at politikken var sterkt polarisert i Tromsø, men de pekte på at dette også gjaldt for perioden før innføring av parlamentarisme:

«Opposisjonen får nå smake på den frustrasjonen som opposisjonen følte i 12 år ... Jeg tror frustrasjonen kun handler om at de politikerne som satt i posisjon nå er i opposisjon, og selvfølgelig har mistet mesteparten av sin innflytelse» (Politiker fra byrådsparti 16.10.2013).

Overgangen til parlamentarisk styre i Tromsø kom samtidig med et maktskifte i kommunestyret. Etter tre perioder med flertall måtte Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti over i en opposisjonsrolle, som naturlig nok ble vanskelig fordi høyresiden nå kunne dominere.

Konklusjon:

Hypotese 2 støttes generelt av at politikere fra partier i posisjon er klart mer positive til det parlamentariske styringssystemet enn representanter for opposisjonspartiene.

For å forklare variasjonene i oppslutning om parlamentarismen over tid har vi sett nærmere på hvordan byrådene i praksis har vært utformet i de tre byene: I Oslo har Høyre

2. Dette og de påfølgende sitatene er fra Saxi m.fl. (2014)

dominert byrådene, men disse har stort sett vært i mindretall. Man har imidlertid sikret seg støtte for sin politikk ved avtaler med ett eller flere vennligsinnede partier i opposisjon. Disse har til gjengjeld fått innflytelse på beslutningsprosessene og ressurser til politisk aktivitet, noe som har gjort bystyrearbeidet meningsfullt. I Bergen har det hele tiden vært en opposisjon som har kritisert det parlamentariske systemet på prinsipielt grunnlag. De store partiene støtter imidlertid opp om det parlamentariske systemet, og har sikret oppslutningen om det. I Tromsø ble byrådet svært mektig, og preget av en «Vinneren-tar-alt-filosofi». Dette bidro til at opposisjonspartiene fikk store vanskeligheter med å tilpasse seg opposisjonsrollen, og de var svært frustrerte.

STØRRELSE, OPPGAVER OG ØKONOMI

Med utgangspunkt i hypotese 3 skal vi i denne delen beskrive nærmere egenskaper ved de tre byene som her sammenlignes. Har støtten til det parlamentariske styringssystemet variert med byenes oppgaver, størrelse og økonomi?

Innbyggerantallet i Oslo er ca. 660.000, og folketallet har økt med nesten 30 prosent i perioden 2000 – 2016. Antall årsverk i Oslo kommune var 26.000 i 2016 og brutto driftsbudsjett i 2017 var 59 milliarder kroner. Når det gjelder oppgaver, så har Oslo både fylkeskommunale funksjoner, i tillegg til oppgavene som vertskommune for mange hovedstadsfunksjoner. Dette indikerer at det er mye «politisk drivstoff» i Oslo-politikken. Til sammenligning var Bergens folketall 277.000, og veksten var på 20 prosent fra 2000 til 2016. Driftsbudsjettet i Bergen var på 19.5 milliarder kroner, og antall årsverk i kommunen var 14.000. Tromsøs folketall i 2016 var 73.000, og veksten fra 2000-2016 var på 24 prosent. Her var driftsbudsjettet for 2017 på 5 milliarder kroner, og antall årsverk var i 2016 4.400.

Selv om både Bergen og Tromsø i norsk sammenheng er store byer med betydelig vekst, så blir de små sammenlignet med Oslo. Ved siden av dette har Oslo flere funksjoner som hovedstad og fylkeskommune, noe som gjør at man har større autonomi enn i de to andre byene, og da særlig Tromsø.

Autonomi er en viktig forutsetning for parlamentarisk styring i kommunen. Om mistillitsordningen skal fungere, så må man ha en viss autonomi i forhold til sentrale myndigheter. Hvis et byråd skal kunne stilles til ansvar, så må det også ha frihet til å ta egne beslutninger. Er det imidlertid sentrale politikere i regjeringen eller på Stortinget som har avgjort saken som feller et kommuneråd, så «retter man baker for smed». Dette betyr at parlamentarisme passer bedre i hovedstaden, der man har størst autonomi, enn i andre byer. Om parlamentarisme i kommuner og fylkeskommuner i en enhetsstat som Norge rent logisk er fornuftig, er et annet spørsmål. Så lenge det lokale og regionale nivået bare har delegert myndighet, er autonomien svært begrenset, og det kan derfor stilles spørsmål på prinsipielt grunnlag ved fornuften i å innføre parlamentarisme i kommunesektoren (Saxi m.fl. 2014:128).

En annen grunn til at den parlamentariske modellen har så stor oppslutning blant bystyrepolitikere i Oslo, kan være at utvalget av leder-emner er større her. Innføring av parlamentarisme innebærer at kravene til byrådene er langt høyere enn for medlemmene i et formannskap. Byrådene har formelt personellansvar for tusenvis av ansatte, og de har

ansvar for feil og mangler langt nede i organisasjonen. Byrådet har også et betydelig ansvar for å utrede og innstille på sakene som skal til politisk behandling, og for iverksettingen av politiske vedtak. I formannskapssystemet er det rådmannen som har dette ansvaret, og politikerne responderer på rådmannens innspill. Det er derfor langt mer krevende å sitte i et byråd enn i et formannskap. Den formelle kompetansen til byrådsmedlemmene i Oslo, Bergen og Tromsø var høy. Svært mange hadde høyere utdanning og dessuten lang politisk erfaring. I Oslo hadde imidlertid flere av byrådsmedlemmene i tillegg parlamentarisk erfaring fra Stortinget, og i enkelte tilfeller også fra regjeringen. Dette kan også forklare at man lykkes best med å vedlikeholde systemstøtten i hovedstaden.

En tredje forklaring på den høye støtten til det parlamentariske systemet i Oslo i forhold til de to andre byene, er knyttet til økonomi. Erfaring viser at innføring av parlamentarisme øker kostnadene til driften av det politiske systemet. I Tromsø har man anslått at meromkostningene ved parlamentarisme var 10 – 12 millioner kroner årlig. Dette skyldtes både at byrådsmedlemmene er fulltidspolitikere og at antallet politiske rådgivere øker i byene med parlamentarisme. Når posisjonens stilling styrkes med mange stillinger, vil politikerne fra opposisjonspartiene kreve mottiltak for å sikre seg kapasitetsmessig motvekt. Dette bidrar til at utgiftspiralen dreier en ny runde oppover. I store kommuner vil imidlertid per-capita-kostnadene til et byråd bli langt mindre enn i små. Oslo har normalt hatt åtte medlemmer i byrådet, og noen flere politiske rådgivere. I Bergen har det vært vanlig med sju byråder og omtrent like mange politiske rådgivere. I Tromsø kommune var det seks medlemmer av byrådet og like mange rådgivere, til sammen 12 heltidspolitikere. Når vi vet at innbyggertallet i Oslo er nesten ti ganger høyere enn i Tromsø og at Bergen har nesten fire ganger flere innbyggere enn Tromsø, så illustrerer dette hvor mye dyrere styringssystemet i Tromsø ble pr. innbygger i forhold til de to største byene. Dette var et kritisk ankepunkt mot byrådsmodellen i Tromsø, og kan også ha bidratt til å tære på systemoppbygningen.

Konklusjon:

Oslo skiller seg fra Bergen og Tromsø når det gjelder innbyggertall, vekst og oppgaver. Dette betyr at det er mer «politisk drivstoff» i hovedstadens politikk enn i de to andre byene. Dette gjør at det vil være flere større saker og også saker av prinsipiell karakter i Oslo, noe som gjør at et parlamentarisk styringssystem, der mistillitsinstituttet er det viktigste kjennetegnet, vil passe bedre her enn i Bergen og Tromsø. Det er også lettere å skaffe gode lederemner i Oslo. Når det gjelder økonomi så har det vært langt dyrere å drive politikk med parlamentarisme enn med formannskapsmodell i Tromsø når vi fordeler dette på innbyggertall. Samlet sett blir derfor hypotese 3 bekreftet.

INSTITUSJONELLE EGENSKAPER

Med utgangspunkt i institusjonell teori lanserte jeg hypotese 4: Variasjoner i oppslutning om det parlamentariske styringssystemet vil variere med institusjonaliserte normer i bystyrene i Oslo, Bergen og Tromsø.

De politiske kulturene i nordiske land er beskrevet som konsensuspregede (Arter 2006; Lijphart 1999; Persson og Wiberg 2011). Dette vil blant annet innebære at borgere og poli-

tikere vil vurdere deling av politisk makt som positivt. Hvis de politiske kulturene i bystyrene i Oslo, Bergen og Tromsø reflekterer den nasjonale konsensuskulturen, vil jeg anta at en majoritets-dominert styring vil bli negativt vurdert av de folkevalgte, og dermed bidra til å svekke støtten til det parlamentariske systemet.

Variasjonene i støtte til de parlamentariske styringssystemene i Oslo, Bergen og Tromsø bekrefter at konsensuspolitikk bidrar til høy systemoppslutning. Oslos parlamentariske system har lenge hatt et klart konsensuspreg (Lotsberg 1989). Alt i 1998 fant forskerne at politikktutforming i Oslo var mindre polarisert enn i Bergen, selv om Bergen på det tidspunkt hadde formannskapsmodell (Hagen m.fl. 1999:100). Mindretallsparlamentarismen i Oslo har, som tidligere beskrevet i denne artikkelen, skapt en konsensuspreget politikktutforming, der også opposisjonen har vært med i politikktutforming. «Oslomodellen» kan dermed sies å ha vært i harmoni med den politiske konsensuskulturen i hovedstaden.

I Bergen var konfliktnivået høyt alt før man innførte parlamentarisme i 2000, og evalueringen som ble gjort etter to år med parlamentarisme, viser at «skillene i bergenspolitikken ikke var vesentlig endret etter innføring av parlamentarisme» (Fimreite m.fl. 2003:48). Årsaken til dette er sannsynligvis at evalueringen ble foretatt i en situasjon med mindretalls-parlamentarisme. Den parlamentariske modellen representerte dermed ikke et brudd med den forhandlingspregede formannskapsmodellen man hadde hatt tidligere. Over tid er imidlertid det parlamentariske styringssystemet i Bergen blitt mer majoritetspreget. Dette kan være en grunn til at bergensparlamentarismen har blitt mer omdiskutert i bystyret over tid.

Når det gjelder Tromsø, så var politikerne enige om at politikken var svært polarisert (Saxi m.fl. 2014). Polarisering har imidlertid preget politikken i Tromsø lenge før man innførte parlamentarisme, selv om parlamentarismen har forsterket polariseringen. Det viser seg imidlertid at dette ikke er uttrykk for en ønsket politisk kultur, tvert om: Hele 64 prosent av de folkevalgte i Tromsø oppfattet polariseringen som et problem, og samme prosentandel ønsket seg en mer konsensuspreget politikk (Buck m.fl. 2015:26). Dette indikerer at polariseringen i tromsøpolitikken hadde blitt for sterk i forhold til politikernes idealer om hvordan spillereglene i politikken burde være.

Et sentralt spørsmål i reformforskning basert på institusjonell teori er videre om reformen blir justert og tilpasset lokale forhold. Slike justeringer vil kunne påvirke systemstøtten til en reform positivt. Parlamentarismemodellen i Oslo har vært justert en rekke ganger. Hagen mfl. (1999:35) presenterte sju vesentlige endringer i den parlamentariske modellen i hovedstaden. De tre viktigste av disse var for det første en overgang fra kollektivt ansvar til «ministerparlamentarisme». Fram til 1992 fungerte medlemmene av byrådet i Oslo bare som kollegium, og byrådsmedlemmene hadde ikke selvstendig avgjørelsesmyndighet. Dette innebar at enkeltmedlemmer av byrådet ikke kunne felles ved mistillitsvotum. I 1992 innførte man imidlertid «ministeransvar», slik at enkeltbyråder fikk ansvar for en avgrenset del av administrasjonen, og dermed kunne stilles til ansvar i bystyret. For det andre endret man kriteriene for rekruttering til byrådet. Da man innførte parlamentarisme i Oslo måtte byrådene velges blant bystyrets representanter og vararepresentanter. Denne bestemmelsen ble senere fjernet. For det tredje erstattet man investiturordningen med «utpeking» av byrådsleder. Da det ble åpnet for parlamentarisk styring i den nye kommuneloven av 1992 var det krav om at kommunerådet måtte velges av kommunestyret. Representantene

kunne imidlertid stemme blankt eller la være å møte, så denne investituren var svak. Likevel var dette formelt et innsetningsvedtak, som ga kommunestyret makt (Saxi 2011). Oslo kommune prøvde ut det såkalte utpekingsalternativet, som man anvender ved dannelsen av norske regjeringer (Stigen m.fl. 2008). I 2012 ble dette utpekingsalternativet skrevet inn i kommunelovens § 19a, som et alternativ til innsetningsvedtak.

Disse tre justeringene bidro til at osloparlamentarismen ble mer likt med vårt nasjonale parlamentariske system. Bergen og Tromsø kopierte deretter hovedstaden. Kopiering kan sies å være en fornuftig reformstrategi så lenge Oslomodellen synes å fungere så godt som den gjør.

Konklusjon:

Samlet sett betyr dette at Oslo har en styreform som ikke bryter med den konsensuspregede politiske kulturen i bystyret. I Bergen har man i økende grad dannet flertallsråd, noe som kan forklare at man over tid har fått en styringsmodell som er blitt mer omdiskutert. I Tromsø rakk man bare å oppleve en svært majoritetspreget form for parlamentarisme. Denne skulle i utgangspunktet kanskje passe inn i en polarisert politisk kultur, men det viste seg at et flertall i bystyret opplevde polariseringen som et problem og de ønsket seg en større grad av konsensusstyre. Fallet i systemoppslutning til parlamentarismen i Tromsø kan forklares med at parlamentarismens sterke majoritetspreg brøt med et flertall i bystyret som ønsket mindre polarisering i kommunepolitikken.

Det ble også gjort omfattende tilpasninger av den parlamentariske modellen i Oslo, noe som sannsynligvis har bidratt til å vedlikeholde støtten i hovedstaden. I Bergen og Tromsø var det ikke behov for radikale endringer av den parlamentariske modellen i og med at man kopierte den reviderte oslomodellen. Hypotese 4 blir dermed bekreftet i det empiriske materialet vi har om institusjonelle forhold.

AVSLUTNING

Vi har sett at tre av de fire hypotesene som her er testet ut på det empiriske materialet, har forklaringskraft. Det har ikke vært min ambisjon i dette arbeidet å måle variablenes relative forklaringskraft. Til det er materialet ikke egnet, siden det bygger på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative data. En teoretisk lærdom i denne artikkelen er at det ikke finnes et enkelt fasitsvar på hva som har forårsaket variasjonene i oppslutning om de parlamentariske modellene i Oslo, Bergen og Tromsø. Organisatoriske reformer er komplekse fenomener, og de påvirkes av svært mange faktorer. For å fange opp dette mangfoldet er organisasjons- og reformteori til de grader preget av teorimangfold (For eksempel Bolman og Deal 1991; Morgan 1988).

I denne artikkelen har jeg bygget på planleggingsteori, public choice, situasjonsavhengighetsteori og institusjonell teori. Dette teorimangfoldet er anvendt som supplerende forklaringer på parlamentarismens skjebne i de tre byene. Hver for seg får de fram ulike aspekter ved reformene i de tre byene, og samlet får vi da et mer dekkende bilde. Dette betyr ikke at hele bildet er presentert. Andre teorier kunne selvsagt ha vist seg å ha forklaringskraft, men jeg mener de fire utvalgte teoriene fanger opp de mest sentrale aspektene ved den uavhengige variabelen.

Når det gjelder de politiske lærdommene vi kan trekke av erfaringene med parlamentarisme i Oslo, Bergen og Tromsø, så er det at konsensuspolitikk ser ut til å gi en mer bærekraftig styreform enn majoritetspolitikk. Osломodellen, som innebærer at man danner mindretallsbyråd med støtte fra vennligsinnede opposisjonspartier, ser ut til å ha vært en suksess for vedlikeholdet av oppslutningen om den parlamentariske styringsmodellen. Kontrasten er Tromsø, der man innførte en svært majoritetspreget form for styring. I britisk politikk ville en slik kraftig majoritetspreget styring ikke bydd på problemer, fordi man her har institusjonaliserte majoritetspregede idealer. Briter flest vil mene at et politisk flertall har rett til å bestemme relativt uavhengig av mindretallets oppfatninger. I Norge er de institusjonaliserte politiske idealene imidlertid konsensuspregede (Arter 2006). Dette innebærer at det å ha flertall ikke automatisk gir en rett til å gjennomføre enhver politikk. Norske borgere og politikere vil i stor grad mene at mindretallet skal høres og tas hensyn til i politikken, noe som innebærer konsensuspolitikk.

Selv om formannskapsmodellen og parlamentarisme i kommunesektoren begge åpner både for majoritets- og konsensusstyre (Saxi m.fl. 2014:28), så er det et sentralt funn i forskningen om parlamentarisme i kommunesektoren at innføring av parlamentarisme gir en mer majoritetspreget politikk (Saxi 2007). Der parlamentarismen har vært konsensuspreget, ser det ut til at den parlamentariske styringsmodellen har hatt bedre livsvilkår enn der man har satset på majoritetspreget politikk.

Selv om konsensuspolitikk innebærer uklar politikkkutforming, omfattende forhandlinger og utstrakt hestehandel, så viser effektene av konsensuspolitikk seg å være gode. Arend Lijphart har gjort mange studier av effektene av konsensus- og majoritetspreget politikk, og i sitt hovedverk bygget på empiriske studier av 36 demokratiske land, er konklusjonen helt entydig i konsensuspolitikkenes favør:

«Indeed, consensus democracy ... makes a big difference with regard to almost all the indicators of democratic quality and with regard to all the kinder and gentler qualities» (Lijphart 1999:300).

Jeg tror heller ikke det er noen tilfeldighet at Norge og de nordiske land troner øverst på de aller fleste demokratiindekser, samtidig som mindretallsregjeringer har blitt den vanligste regjeringdannelsen (Nordby 2000; Rasch 2011). Konsensuspolitikk ser ut til å være en suksessfaktor ikke bare i norske kommuner, men også nasjonalt og internasjonalt.

LITTERATURLISTE

- Arter, David (2006). *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?* 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 forlag.
- Baldersheim, Harald (1992). «Aldermen into Ministers; Oslo's Experiment with a City Cabinet», *Local government studies*, 18,18-30.
- Baldersheim, Harald (2005). «From Aldermen to Ministers: The Oslo Model Revisited», i Berg, Rikke og Rao Nirmala (red.), *Transforming Local Political Leadership*. Basingstoke: Palgrave.

- Baldersheim, Harald og Torodd Strand (1988). «Byregjering» i *Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt*. Oslo: NIBR Rapport 1988:19.
- Bolman, Lee og Terrence Deal (1991). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Oslo: Ad Notam forlag AS.
- Bowler, Shaun, Todd Donovan og Jeffrey Karp (2006). «Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Value & Ideology?», i *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 2, May 2006, s 434-446.
- Buck, Marcus, Hans Petter Saxi og Tord Willumsen (2015). *Tromsøparlamentarismen. Evaluering av den parlamentariske styringsmodellen i Tromsø kommunestyre*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Bukve, Oddbjørn og Hans Petter Saxi (2014). «Parliamentarism in Norwegian Regions: Majority Rule and Excluded Opposition», i *Local Government Studies*, 40(2), 163-181.
- Bukve, Oddbjørn og Hans Petter Saxi (2017). «Institutional change and system support – reforming the executive in Norwegian cities and regions». *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(2), 53-72.
- Eriksen Erik Oddvar (1995). *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: Tano forlag.
- Fimreite, Anne Lise, Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine Monica Myrvold og Ståle Opedal (2003). *Styringsystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Bergen: Rokkansentret, Rapport 4.
- Grimes, Maricia (2006). «Organizing consent: The role of procedural fairness in political trust and compliance». *European Journal of Political Research* 45, 285-315.
- Habermas, Jürgen (1984). *The Theory of Communicative Action. Vol I*. Boston: Beacon Press.
- Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og 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.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jessen, Svein Arne (2002). *Prosjektadministrative metoder*. Oslo: Akademika.
- Lane, Jan-Erik og Hamme Marte Narud (1994). «Maktfordelingsprinsippet og den konstitusjonelle teori: Spørsmålet om bemanning av statsorganene», i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red.) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Levin, Morten, Tore Geir Nilssen, Johan Elvemo Ravn og Lisbeth Øyum (2012). *Demokrati i arbeidslivet: Den norske modellen som konkurransefortrinn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press.
- Lotsberg, Dag Øyvind (1989). «Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønstret før og etter innføring av byregjering». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 5, 111-132.
- Lund, Bernt H. (1995). *Styringssystemet i Oslo kommune. Parlamentarisme og desentralisering*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Moe, Terry (1989). «The Politics of Bureaucratic Structure», i Chubb, Paul E. og John E. Peterson (red.) *Can the Government Govern?* Washington: The Brookings Institution.
- Moe Terry (2015). «Vested Interests and Political Institutions». *Political Science Quarterly*, 130(2), 277-318.

- Morgan, Gareth (1988). *Organisasjonsbilder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Myrvold, Trine (2000). «Vitaliseres lokaldemokratiet med parlamentarisme? En studie av Oslo kommunes parlamentariske styringsmodell». I Johnsen, Åge, Lars A. Loe og Signy Irene Vabo (red.) *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Nordby, Trond (2000). *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.
- Persson, Thomas og Matti Wiberg (2011). (red.) *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a crossroads*. Stockholm: Santerus Academic Press.
- Peters, Guy (1999). *Institutional theory in political science*. London and New York: Pinter.
- Rahat, Giedon (2004). «The study of Politics of Electoral Reform in the 1990s: Theoretical and Methodological Lessons». *Comparative Politics* 36(4), 239-52.
- Rasch, Bjørn Erik (2011). «Why Minority Governments? Executive-Legislative Relations in the Nordic Countries», i Thomas Persson og Matti Wiberg (red.) *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a crossroads*. Stockholm: Santerus Academic Press.
- Rones, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saxi, Hans Petter (2006). «Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3, 265-277.
- Saxi, Hans Petter (2007). *Fra konsensus til majoritetsstyre? Fylkesparlamentarisme i komparativt perspektiv*. Universitetet i Tromsø: Avhandling til graden Dr. Polit.
- Saxi, Hans Petter (2009). «Parlamentarisme i norske fylkeskommuner – bedre styring og demokrati?», *Kommunal Ekonomi och Politikk*, 4, 7-34.
- Saxi, Hans Petter (2011). «Presidentialization of the Sub-national Level in Norway?», i Thomas Persson og Matti Wiberg (red.) *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm: Santerus Academic Press.
- Saxi, Hans Petter, Oddebjørn Bukve, Arild Gjertsen, Annelin Gustavsen og Arthur Langeland (2014). *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. Bodø: UiN-rapport nr. 4.
- Selznick, Philip (1984). *Leadership in Administration*. Berkeley: University of California Press.
- Stigen, Inger Marie, Tore Hansen, Marthe Indset og Trine Marie Myrvold (2008) *Insetting eller utpeking? Evaluering av forsøk med nye regler for byrådsdannelser i Oslo kommune*. Oslo: NIBR-rapport 10.
- Taylor, Tom (1994). «Governing amid Diversity: The Effect of Fair Decisionmaking Procedures on the Legitimacy of Government». *Law & Society Review*, 28(4), 809-831.
- Taylor, Tom (2007). «Procedural Justice and the Courts». *Court Review*, 44(1-2), 26-32.