

Rapport 14:2022

Formannskapsmodell eller parlamentarisme?

En utredning av parlamentarisk styringsform for Kristiansand kommune



Hanna Jones

Ingvild Misje

Eva Marit Kristoffersen

Hanna Jones
Ingvild Misje
Eva Marit Kristoffersen

FORMANNSKAPSMODELL ELLER PARLAMENTARISME?

EN UTREDNING AV PARLAMENTARISK STYRINGSFORM FOR KRISTIANSAND
KOMMUNE

Ideas2evidence rapport 14/2022



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2022

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 918 17 197

post@ideas2evidence.com

Bergen, oktober 2022

ISBN 978-82-8441-012-8

Forord

Ideas2evidence har gjennomført en utredning av parlamentarisk styringsform for Kristiansand kommune. Rapporten fra utredningen skal inngå som kunnskapsgrunnlag for en sak om parlamentarisk styringsform i Kristiansand kommune som skal fremmes for bystyret i november 2022.

Utredningen har hatt som hovedformål å synliggjøre fordeler og ulemper ved den parlamentariske styringsformen og formannskapsmodellen, og å belyse mulige konsekvenser av en eventuell innføring av parlamentarisme i Kristiansand kommune. Oppdraget skulle ikke komme med en anbefaling om valg av styringsform.

Utredningen bygger på tidligere forskning og utredninger, statistikk om kommunal organisering og ekspertintervjuer med forskere og personer fra praksisfeltet med god kjennskap til styringsformene. Vi vil rette en stor takk til alle informantene som har bidratt med verdifull innsikt gjennom å stille til intervju.

Vi vil også rette en stor takk til Kristiansand kommune for et godt samarbeid underveis i arbeidet med utredningen.

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

Bergen,

Oktober 2022

Innhold

| | |
|--|-----------|
| 1 Introduksjon..... | 1 |
| Bakgrunn for oppdraget..... | 1 |
| Metode og datakilder | 2 |
| Hovedfunn | 4 |
| 2 Forskjeller mellom den parlamentariske styringsformen og formannskapsmodellen | 7 |
| Den politiske grunnstrukturen i styringsmodellene | 8 |
| Prinsipper om konkurranse og konsensus | 11 |
| Forholdet mellom folkevalgte og administrasjon..... | 13 |
| Å holde folkevalgte ansvarlig | 16 |
| Forholdet mellom kommunestørrelse og styringsform | 18 |
| Oppsummering | 19 |
| 3 Åpenhet, deltakelse og samarbeid | 20 |
| Åpenhet | 21 |
| Demokratisk deltakelse..... | 23 |
| Eksternt samarbeid | 27 |
| Internt samarbeid: Ansattes representanter | 30 |
| Oppsummering | 32 |
| 4 Organisatoriske og økonomiske konsekvenser | 34 |
| Organisatoriske konsekvenser | 34 |
| Utgifter til politisk styring og administrasjon | 40 |
| Økonomiske konsekvenser | 43 |
| Oppsummering | 45 |
| 5 Oppsummering og konklusjoner | 47 |
| Fordeler og ulemper ved styringsformene..... | 47 |
| Konsekvenser av en overgang til parlamentarisme | 48 |
| Litteratur | 50 |
| Vedlegg 1: Byrådsavdelinger og utvalg i Bergen og Oslo | 57 |

1 Introduksjon

I dette kapittelet gjør vi rede for bakgrunnen for oppdraget og hvilke metoder og datakilder utredningen bygger på. Vi gir også en oppsummering av hovedfunn fra hvert av rapportens tre hovedkapitler.

Bakgrunn for oppdraget

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

Bystyret i Kristiansand kommune vedtok i 2022 å be administrasjonen utrede parlamentarisk styringsform i Kristiansand kommune.¹ Ideas2evidence fikk i oppdrag å gjennomføre denne utredningen. Rapporten fra utredningen skal inngå som kunnskapsgrunnlag for en sak om parlamentarisk styringsform i Kristiansand kommune som skal fremmes for bystyret i november 2022. Forslaget om innføring av parlamentarisme må også behandles av neste bystyre hvis kommunen skal skifte styringsform.

Selv om få norske kommuner har innført parlamentarisme, er det flere som har vurdert å skifte styringsform. Et skifte av styringsform har blitt diskutert flere ganger i Kristiansand, og kommunen har utredet parlamentarisme én gang tidligere (Danbolt, 2002). Fredrikstad, Sandnes, Stavanger og Trondheim er blant kommunene som også har utredet spørsmålet om å innføre parlamentarisme én eller flere ganger tidligere.

Utlysningen fra Kristiansand kommune skisserte to hovedformål med utredningen:

- ◆ Å synliggjøre fordeler og ulemper ved henholdsvis parlamentarisk styringsform og formannskapsmodell
- ◆ Å belyse mulige konsekvenser av å innføre parlamentarisme i Kristiansand kommune

Videre skisserte utlysningen tre tema som Kristiansand kommune ønsket at utredningen skulle dekke. For det første skulle utredningen inneholde en beskrivelse av forskjeller mellom parlamentarisk styringsform og formannskapsmodellen. Denne delen skulle synliggjøre momenter av spesiell relevans for Kristiansand kommune, og skulle særlig belyse «*potensialet for å flytte makt fra administrasjonen*

¹ Sak 68/22

til et byråd». Sistnevnte formulering ble vedtatt da bystyret behandlet forslaget til oppdragsbeskrivelse,² og behandles i underkapittelet «forholdet mellom folkevalgte og administrasjon» i kapittel 2. For det andre inneholdt utlysningen noen tema av særlig interesse som utredningen ble bedt om å belyse. Vi har gruppert disse temaene i tre overordnede kategorier: *åpenhet, deltakelse og samarbeid*. Disse behandles i kapittel 3. Konsekvenser for åpenhet og innsyn for allmennheten ble trukket frem spesielt i bystyrevedtaket. For det tredje skulle utredningen synliggjøre de organisatoriske og økonomiske konsekvensene av en eventuell overgang til parlamentarisme i Kristiansand kommune. Dette blir belyst i kapittel 4.

Ideas2evidence gjennomførte våren 2022 en lignende utredning på oppdrag fra Stavanger kommune. Dette oppdraget ble ledet av Jan Erik Grindheim. I rapporten for Kristiansand kommune har vi bygget videre på arbeid som ble utført i forbindelse med denne utredningen (se Grindheim og Jones, 2022).

Metode og datakilder

Utredningen bygger på tre hovedtyper av data:

- ◆ Tidligere forskning, utredninger og andre relevante dokumenter
- ◆ Intervjuer med eksperter
- ◆ Data om organisering og økonomi

Det første temaet i oppdraget, forskjeller mellom den parlamentariske styringsformen og formannskapsmodellen, bygger på en oppsummering av tidligere forskning, utredningsoppdrag, konsulentrappporter og andre relevante dokumenter. Her oppsummerer vi også noen hovedfunn fra intervjuer med folkevalgte og administrasjon som ble gjennomført i forbindelse med utredningen av parlamentarisme for Stavanger kommune våren 2022.³

Det andre temaet i oppdraget - åpenhet, deltakelse og samarbeid - har vi valgt å belyse gjennom en kombinasjon av litteraturstudier og intervjuer med eksperter. Disse temaene er dekket i eksisterende forskningslitteratur og utredninger, men forskjellene mellom formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsformen er i liten grad belyst systematisk. På bakgrunn av dette valgte vi å supplere forskningslitteraturen med intervjuer med eksperter som har god kjennskap til de tre temaene, enten gjennom egen forskning eller erfaringer fra praksisfeltet.

Vi har i alt gjennomført 8 intervjuer. Intervjuene hadde en varighet på mellom 40 minutter og én time, og ble gjennomført digitalt. Personene vi har intervjuet, er:

- ◆ Sara Blåka, forsker II ved NORCE
- ◆ Marcus Buck, førsteamanuensis ved Universitetet i Tromsø
- ◆ Bjarte Folkestad, professor ved Høgskulen i Volda
- ◆ Roar Kristiansen, bystyredirektør i Bergen kommune
- ◆ Espen Leirset, sjefsredaktør i Innherred og tidl. doktorgradsstipendiat ved Nord universitet

² Sak 116/22

³ I forbindelse med utredningen ble det gjennomført 20 intervjuer med folkevalgte og administrasjon i formannskapskommunene Kristiansand, Stavanger og Trondheim, samt i de parlamentariske kommunene Bergen og Oslo.

- ◆ Kjersti Litleskare, konserntillitsvalgt for Delta i Bergen kommune
- ◆ Mette Nord, forbundsleder i Fagforbundet
- ◆ Dag-Henrik Sandbakken, fagsjef i KS

Den siste delen av oppdraget, organisatoriske og økonomiske konsekvenser, bygger på et bredt tilfang av kilder om organisering og økonomi i både parlamentariske kommuner og formannskapskommuner. Vi benytter kvantitative data fra KOSTRA til å sammenligne utgiftene til administrasjon og politisk styring i de ti største kommunene i Norge. Vi benytter også data fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase, som inneholder informasjon om politisk og administrativ organisering i landets kommuner. I tillegg bygger vi på opplysninger fra organisasjonskart og godtgjøringsreglement for Kristiansand kommune, samt de parlamentariske kommunene Oslo og Bergen, og på rapporter fra tidligere utredninger av parlamentarisme i Stavanger kommune (2014 og 2022), Trondheim kommune (2015 og 2019) og Fredrikstad kommune (2014).

Metodiske utfordringer

I studier av politiske styringsformer er det to metodiske utfordringer som det er viktig å ta hensyn til:

For det første er studier av kommunal parlamentarisme i Norge begrenset av at det kun er Oslo og Bergen som har denne styringsformen i dag. Dette gjør at det er vanskelig å påvise eventuelle *virninger* av et skifte av styringsform. Selv om vi observerer en forskjell mellom formannskapskommunene og de parlamentariske kommunene, kan vi ikke slå fast at forskjellen skyldes styringsformen. Når det er så få enheter som har parlamentarisme, kan vi ikke utelukke at den observerte forskjellen skyldes andre forhold, for eksempel kommunestørrelse. De to kommunene med parlamentarisme er jo også de to største kommunene i Norge.

For det andre er det viktig å ta hensyn til at de fleste foreliggende evalueringer av kommunal parlamentarisme, er gjennomført kort tid etter skiftet av styringsform. I alle de tre kommunene som har eller har hatt parlamentarisme, ble det gjennomført en evaluering i samme bystyreperiode som styringsformen ble innført (Baldersheim og Strand, 1988; Fimreite, Klausen, Kvalvåg, Myrvold og Opedal, 2003; Buck, Saxi og Willumsen, 2015). I tillegg ble det gjennomført en studie som sammenligner parlamentarismen i Oslo med formannskapsmodellen i Bergen⁴, Trondheim og Stavanger. Denne ble gjennomført ti år etter skiftet av styringsform i Oslo (Hagen, Myrvold, Opedal, Stigen og Østtveiten, 1999).

Vi vet fra forskningen at det gjerne går lang tid før store organisatoriske endringer har «satt seg» i hele organisasjonen. Både Oslo og Bergen har justert sine styringsmodeller flere ganger, basert på de erfaringene kommunen har gjort seg over tid. Når vi viser til funn fra disse studiene er det derfor viktig å huske at styringsmodellen nok fungerer annerledes i dag enn da evalueringen ble gjennomført. Vi supplerer derfor funnene fra denne litteraturen med kilder av nyere dato.

⁴ Før overgangen til parlamentarisme

Hovedfunn

Til sist i dette kapittelet gir vi en oversikt over hovedfunn fra hvert av rapportens tre hovedkapitler (kapittel 2-4).

Kapittel 2: Forskjeller mellom den parlamentariske styringsformen og formannskapsmodellen

- ◆ Kommuneloven åpner for to modeller for styring av norske kommuner: formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsformen. Alle norske kommuner unntatt Oslo og Bergen blir styrt etter formannskapsmodellen i dag.
- ◆ Formannskapsmodellen er basert på en idé om samarbeid og konsensus på tvers av politiske skillelinjer, og at mindretallet tas med i politiske beslutningsprosesser. Kommunedirektøren innstiller saker til politisk behandling i denne modellen.
- ◆ De to styringsmodellene er idealmodeller. Det vil si at de i praksis kan fungere annerledes enn det teorien skulle tilsi.
- ◆ Den parlamentariske modellen er basert på en idé om konkurranse mellom forskjellige interesser langs politiske skillelinjer, og at mindretallet fungerer som opposisjon mot en styringsdyktig posisjon. Byrådet er øverste ansvarlig for den kommunale administrasjonen og innstiller saker til politisk behandling.
- ◆ Opposisjonspolitikere i en parlamentarisk modell vil trolig oppleve å ha mindre innflytelse på styringen av kommunen enn de har i en formannskapsmodell, spesielt hvis byrådet er i flertall.
- ◆ Erfaringer fra norske kommuner viser at begge styringsformene rommer både konkurranse og konsensus, og virkningen av et skifte av styringsform på konfliktnivået i lokalpolitikken er ikke entydig.
- ◆ Lokal politisk kultur har mye å si for hvordan politikken fungerer i praksis, i begge styringsformer. Ved en overgang til parlamentarisme, vil graden av konflikt og konsensus også bli påvirket av hvorvidt byrådet har flertall eller mindretall.
- ◆ Tidligere evalueringer av parlamentarisme viser at innføringen av parlamentarisme øker den folkevalgte kontrollen over administrasjonen.
- ◆ Erfaringer fra norske kommuner tyder på at styringen av den kommunale virksomheten kan oppleves mer effektiv i et parlamentarisk system, i hvert fall for politikere i opposisjon. Administrasjonens kapasitet og ressurser vil imidlertid ikke øke med et skifte av styringsform, og kravene til forsvarlig saksbehandling er de samme i begge styringsformer.
- ◆ God rolleforståelse og gjensidig tillitt er viktig for å få relasjonen mellom folkevalgte og administrasjon til å fungere godt, i begge styringsformer.
- ◆ Helhetlig styring fremstår som en større utfordring i de parlamentariske kommunene enn i formannskapskommunene.
- ◆ Folkevalgte i posisjon i den parlamentariske modellen har større makt enn i formannskapskommuner, men også større ansvar. Byrådet kan bli tvunget til å gå gjennom et mistillitsforslag fra bystyret, men har også mulighet til å stille kabinettspørsmål.
- ◆ Argumenter om kompetanse, konkurranse og kostnader tyder på at parlamentarisme passer best i større kommuner.

Kapittel 3: Åpenhet, deltakelse og samarbeid

- ◆ Kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet åpner for noe mindre åpenhet og innsyn i politiske prosesser i den parlamentariske styringsformen enn i formannskapsmodellen. Byrådet står i de fleste tilfeller fritt til å bestemme om et møte i rådet skal være åpent eller lukket og kan unnta forberedende saksdokumenter fra innsyn.
- ◆ I Bergen kommune er de ukentlige byrådsmøtene åpne, mens de forberedende byrådskonferansene er lukket.
- ◆ Lukkede møter skal legge til rette for fri drøfting og meningsutveksling innad i byrådet.
- ◆ Det er et visst handlingsrom knyttet til åpenhet og innsyn i begge modeller. Nyere forskning har funnet at det også forekommer lukkede møter i formannskapskommuner.
- ◆ Empirien viser at parlamentarisme ikke nødvendigvis trenger å innebære mindre åpenhet enn formannskapsmodellen. Åpenhetskulturen i den enkelte kommune er også viktig.
- ◆ Erfaringene fra parlamentariske kommuner tilsier at det er hensiktsmessig å velge en så åpen modell som mulig. Dette legger til rette for ansvarliggjøring fra opposisjonen, og gjennom media.
- ◆ Det er en teoretisk forventning at parlamentarismen kan bidra til å øke politisk deltakelse fordi forskjellene mellom de politiske partiene blir tydeligere. Tidligere forskning har imidlertid ikke funnet støtte til en slik hypotese.
- ◆ I den parlamentariske styringsformen kan kandidater til byrådet rekrutteres eksternt, altså blant personer som ikke er valgt inn i bystyret. Bystyremedlemmer som går inn i byrådet, må frasi seg bystyrevervet.
- ◆ Den parlamentariske styringsformen stiller store krav til byrådene, som blir ledere for administrative tjenesteområder. Dette krever god forvaltningspolitisk forståelse.
- ◆ For å sikre god rekruttering til lokalpolitikken i en parlamentarisk kommune kan det være nødvendig å ta grep som bidrar til å gjøre det meningsfullt å være opposisjonspolitiker.
- ◆ Det er ikke grunn til å forvente at en overgang til parlamentarisme vil påvirke kommunens eksterne samarbeid i særlig grad.
- ◆ En konfliktpreget politisk kultur vil kunne påvirke kommunens samarbeid med eksterne aktører, i begge styringsformer.
- ◆ Hovedinntrykket fra intervjuene er at samarbeidet med de ansattes representanter er godt ivaretatt i begge styringsformer. Det er det samme lovverket som regulerer ansattmedvirkningen i formannskapsmodellen og parlamentarismen.
- ◆ I en parlamentarisk styringsform ligger det løpende arbeidsgiveransvaret hos byrådet.
- ◆ Mindre åpenhet og innsyn kan være en utfordring for ansattmedvirkningen i parlamentariske kommuner, men det må ikke være slik.

Kapittel 4: Organisatoriske og økonomiske konsekvenser

- ◆ Kommunene har stort handlingsrom i utformingen av en parlamentarisk styringsmodell.
- ◆ Erfaringer fra parlamentariske kommuner viser at det er viktig å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse hos byrådet som skal iverksette politikken som blir vedtatt i bystyret, og hos bystyret som skal drive kontroll med byrådet.
- ◆ Ved en innføring av parlamentarisme vil formannskapet og kommunedirektørstillingen falle bort og bli erstattet av et byråd.

- ◆ Kommunen må avgjøre hvor mange medlemmer byrådet skal ha, om byrådene skal ha politiske rådgivere og hvordan byrådsavdelingene skal være organisert.
- ◆ For å sikre at det er gode koblinger mellom byrådets og bystyrets arbeid, kan det være hensiktsmessig at inndelingen av byrådsavdelinger og utvalg under bystyret samsvarer.
- ◆ I en parlamentarisk modell er det hensiktsmessig at utvalgene under bystyret har begrenset avgjørelsesmyndighet.
- ◆ Kommunen må vurdere om den skal opprette et eget sekretariat for bystyret, som i Oslo og Bergen.
- ◆ I alle kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisme, har utgiftene til politisk styring blitt høyere enn de var med formannskapsmodellen. Dette skyldes først og fremst økte utgifter til avlønning av folkevalgte og deres rådgivere, og ikke endrede utgifter til administrasjon.
- ◆ Vi anslår at en innføring av parlamentarisme i Kristiansand kommune vil øke utgiftene til politiske styring med mellom 7,7 og 12,4 millioner årlig, avhengig av hvor mange personer som sitter i byrådet. Dette er grove estimater, og inkluderer ikke engangutgifter knyttet til skifte av styringsform.

2 Forskjeller mellom den parlamentariske styringsformen og formannskapsmodellen

I dette kapittelet beskriver vi de to modellene som norske kommuner kan styres etter: formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsformen. Først gjør vi rede for den politiske grunnstrukturen i de to modellene. Deretter diskuterer vi noen sentrale trekk ved modellene, og vektlegger særlig orienteringen mot konsensus eller konkurranse, forholdet mellom folkevalgte og administrasjon og mulighetene til å holde folkevalgte ansvarlig. Til slutt diskuterer vi om kommunens størrelse bør ha betydning for valg av styringsform.

Kapittelet oppsummerer tilgjengelig kunnskap om de to styringsmodellene, og bygger på forskningsartikler, konsulentoppdrag som utreder politisk styringsform og evalueringer av parlamentarismen i Bergen, Oslo og Tromsø.

Formålet med formannskapsmodellen er å fremme konsensusbygging og helhetlig styring av kommunen. Politiske vedtak skal være et resultat av en kollegial prosess, der mindretallet deltar i den politiske beslutningstakingen. Kommunedirektøren innstiller saker til politisk behandling. Medlemmene i formannskapet sitter trygt gjennom hele fireårsperioden mellom kommunevalgene.

Den parlamentariske modellen bygger på en idé om konkurranse mellom politiske partier, og at den utøvende makten er forankret i et politisk flertall. Byrådet er den øverste lederen av administrasjonen, og innstillingsretten er delegert til de enkelte fagbyrådene. Dermed har de folkevalgte i posisjon større innflytelse over administrasjonens arbeid enn i formannskapsmodellen, men også større ansvar. Byrådet kan bli tvunget til å gå ved et mistillitsforslag fra bystyret, men har også mulighet til å stille kabinettforslag.

Argumenter om kostnader, kompetanse og konkurranse kan tyde på at den parlamentariske modellen passer best i større kommuner.

Den politiske grunnstrukturen i styringsmodellene

Norske kommuner kan ifølge kommunelovens bestemmelser styres etter to modeller: *formannskapsmodellen* og *den parlamentariske styringsmodellen*. De aller fleste kommuner styres etter formannskapsmodellen, og i dag er det kun Oslo og Bergen som har parlamentarisme. Oslo skiftet styringsmodell i 1986 og Bergen i 2000. I tillegg hadde Tromsø parlamentarisme i perioden 2011-2015.

Selv om det bare er to norske kommuner som har parlamentarisme i dag, er det verdt å merke seg at dette er Norges to største kommuner. Dermed har mange av landets innbyggere erfaringer med styringsformen: I 2022 bor nesten én av fem nordmenn i en parlamentarisk styrt kommune.

I kommuneloven omtales det øverste folkevalgte organet i en kommune som et kommunestyre. Flere av de største kommunene i Norge, inkludert Kristiansand, bruker imidlertid begrepet bystyre om dette organet. For enkelhets skyld bruker vi derfor som hovedregel begrepet «bystyre» konsekvent i denne rapporten.⁵

Formannskapsmodellen

De fleste kommuner i Norge har en grunnstruktur bestående av et bystyre, et formannskap og en ordfører. Dette er byggesteinene i formannskapsmodellen. Modellen er basert på en grunnleggende idé om at politiske beslutninger skjer i kollegiale organer. Disse organene er sammensatt slik at de representerer forskjellige partier og grupperinger i bystyret i forhold til deres styrke. I denne rapporten bruker vi følgende definisjon av styringsformen, hentet fra Grindheim og Jones (2022, s. 12):

Formannskapsmodellen er basert på:

- (1) en idé om samarbeid og konsensus på tvers av politiske skillelinjer,
- (2) at mindretallet tas med i de politiske beslutningsprosessene, og
- (3) at det er kommunedirektøren som innstiller saker til politisk behandling

Bystyret er det øverste folkevalgte organet i kommunen, og kommunens overordnede myndighet. Her fatter de folkevalgte vedtak om budsjett, kommuneplaner og kommunale skatter, avgifter og gebyrer. Bystyret kan delegerere myndighet til å treffe vedtak til «andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov» (jf. kommuneloven § 5-3, tredje ledd).

Formannskapet skal ha minst fem medlemmer, og disse velges blant representantene i bystyret (jf. kommuneloven § 5-6). Medlemmene blir valgt av bystyret etter forholdstallsprinsippet. Det innebærer at de fleste partiene som er representert i bystyret, også er representert i formannskapet. Organets funksjon er i første rekke å være saksforbereder for bystyret, men formannskapet kan behandle hastesaker og saker som er delegert av bystyret.

⁵ Kommunelovens § 5-1 åpner opp for at betegnelsen «by» eller «herad» kan brukes i stedet for betegnelsen «kommune» for folkevalgte organer som har begrepet kommune i betegnelsen som benyttes i loven.

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

Den parlamentariske styringsformen

Parlamentarisme som styringsmodell er utviklet på nasjonalt nivå, og er basert på ideen om å fremme styringsdyktige regjeringsalternativer gjennom to eller få partier som kjemper om den politiske makten. Som resultat er den utøvende makten forankret i en politisk flertallsposisjon. Også på kommunalt nivå er dette grunntanken bak den politiske organiseringen. Grindheim og Jones (2022, s. 12) definerer den parlamentariske modellen slik:

Den parlamentariske modellen er basert på:

- (1) en idé om konkurranse mellom forskjellige interesser langs politiske skillelinjer
- (2) at mindretallet fungerer som opposisjon mot et styringsdyktig flertall i posisjon
- (3) at det er byråden, som øverste ansvarlig for byrådsavdelingen, som innstiller saker til politisk behandling.

I kommuneloven er det begrepet **kommuneråd** som blir brukt om det utøvende organet i parlamentarisk styrte kommuner. Oslo og Bergen benytter imidlertid begrepet **byråd** om dette organet, og for enkelhets skyld bruker vi derfor begrepet byråd konsekvent når vi omtaler dette organet i rapporten. Som med parlamentarisme på nasjonalt nivå, er også et byråd avhengig av å ikke bli møtt med mistillit i bystyret. Ved et mistillitsvotum kan et byråd, eller enkeltmedlemmer av rådet, måtte fratre midt i en valgperiode. I tillegg kan byrådet gå av etter selv å ha stilt et kabinettsspørsmål.

Bystyret har overordnet vedtaksmyndighet i budsjettsaker og vedtak av planer og andre overordnede tiltak i kommunen, mens byrådet fungerer som et saksforbedrende organ og iverksetter av politiske vedtak gjort av bystyret. En **byrådsleder** leder byrådet, og vedkommende har møte- og talerett i andre kommunale organer, men kan la øvrige medlemmer av byrådet utøve denne retten på sine vegne.

Medlemmene av byrådet kalles **byråder**. Medlemmene i byrådet må ikke være direkte folkevalgte som i et formannskap, men kan rekrutteres blant personer registrert som bosatt i kommunen (kommuneloven § 7-3). Byråder som er valgt blant sittende bystyrerepresentanter, må frasi seg dette vervet i bystyret når de trer inn i rådet.

Det er to metoder for å danne et byråd: Valg (kommunelovens § 10-4) eller utpeking (§ 10-5). Valg innebærer at bystyret stemmer over et forslag til byråd, med navngitte medlemmer. Utpeking innebærer at ordføreren peker på en byrådslederkandidat, som får i oppgave å sette sammen byrådet. Dette er praksis i Oslo og Bergen (Jones, Ryssevik, Kristoffersen og Misje, 2021, s. 16).

Byrådene har det overordnede politiske og administrative ansvaret for innstillinger som fremmes overfor bystyret, og for at vedtak gjort i bystyret blir iverksatt. Dette er en vesentlig forskjell fra

formannskapsmodellen, hvor innstillingsretten er delegert til kommunedirektøren. Bystyret kan delegere myndighet til byrådet i alle saker der lovgivningen ikke krever beslutning i et annet kommunalt styringsorgan. Medlemmer av byrådet har møte- og talerett i organer som behandler saker under deres ansvarsområde.⁶

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

Rettslig sett er **ordførerrollen** i hovedsak likt regulert i begge styringsformer. I praksis får ordføreren en annen rolle i en parlamentarisk modell, enn i formannskapsmodellen. Ordførerens rolle som leder for formannskapet faller bort, men ordføreren leder fortsatt bystyremøtene og er kommunenes fremste folkevalgte representant. Det er også ordførerens oppgave å gjøre sonderinger når en byrådsleder kandidat skal få i oppdrag å danne et nytt byråd, hvis kommunen benytter seg av utpeking.

En studie av ordførerrollen i Oslo kommune fant at det i stor grad er opp til kommunen selv å bestemme hvordan representasjonsoppgaver skal fordeles mellom ordfører og byrådsleder. I parlamentariske kommuner representerer ofte ordføreren kommunen ved arrangementer av mer seremoniell karakter, mens byrådet er kommunens representant når det er arrangementer eller møter knyttet til kommunens politikk og tjenester (Klausen, Myrvold og Stokstad, 2018, s. 59). Samtidig kan det være gråsoner i denne fordelingen, og det er i stor grad opp til den enkelte kommune, og den enkelte ordfører, å utforme rollen.

Oppsummert har vi sett at det er en rekke formelle forskjeller mellom de to styringsmodellene. Tabell 2.1 gjengir dem i korte trekk.

⁶ Men ifølge kommuneloven § 10-3, tredje ledd, gjelder ikke dette for byrådsleder eller de enkelte byrådene i kontrollutvalget, eller når bystyrets organer behandler saker om organisering av bystyret eller bystyrets organers virksomhet.

Tabell 2.1: Forskjeller mellom formannskapsmodellen og en parlamentarisk styringsform

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

Kilde: Grindheim og Jones (2022)

Prinsipper om konkurranse og konsensus

Det finnes flere syn på hva som bidrar til god lokaldemokratisk styring (se f.eks. Winsvold, 2013). For å beskrive de to demokratiidealene som dominerer, benytter forskningen ofte begrepene konsensusdemokrati og majoritetsdemokrati (Lijphart, 1999). De idealtypiske modellene er forenklinger av virkeligheten, men er likevel nyttige for å forstå prinsippene som ligger til grunn for de to styringsmodellene i norske kommuner.

Formannskapsmodellen - konsensus

Formannskapsmodellen er basert på ideen om et konsensusdemokrati, der prinsipper om **samarbeid og kompromisser** på tvers av politiske skillelinjer står sentralt. I et konsensusdemokrati skal en kollegial organisering skape et system for å fatte politiske beslutninger der både flertallet og mindretallet blant de politiske partiene er med på å bestemme (Saxi, 2015). Formannskapsmodellen har dermed som ideal at alle besluttede organer gjenspeiler partienes oppslutning i bystyret. Ofte blir alle, eller nesten alle partier i bystyret representert i formannskapet.

Prinsippet om samarbeid kommer også til uttrykk gjennom kommunedirektøren sin koordinerende funksjon. Dette skal bidra til en helhetlig styring av kommunens virksomhet, også fra administrasjonens side.

Den parlamentariske modellen - konkurranse

I den parlamentariske styringsmodellen er det styrende prinsippet **konkurranse** mellom forskjellige interesser med utgangspunkt i politiske skillelinjer. Modellen er basert på ideen om et majoritetsdemokrati, og mindretallet opptre som opposisjon mot en styringsdyktig posisjon (Grindheim og Jones, 2022). I prinsippet betyr dette at vinneren av valget «tar alt», mens valgets tapende partier begynner arbeidet for å vinne neste valg (Cheibub og Rasch, 2022). Fordi byrådet er forankret i en politisk flertallsposisjon, er det bare noen av partiene i bystyret som er representert. Slik skal den parlamentariske modellen skape styringsdyktige regjeringsalternativer.

At byrådet leder den kommunale administrasjonen, bidrar også til maktkonsentrasjon. Den enkelte byråd er ansvarlig for administrasjonen innenfor sin byrådsavdeling. Ideelt sett skal dette bidra til effektiv styring av kommunens virksomhet.

Erfaringer fra norske kommuner

Tidligere forskning viser at begge styringsformer i praksis kan romme både konkurranse og konsensus. Selv om den parlamentariske modellen bygger på konkurranse, må de politiske partiene også vise velgerne at de kan samarbeide og skape konsensus på tvers av politiske skillelinjer og partigrænser. Dette er særlig aktuelt når byrådets politiske makt ikke er forankret i en flertallsposisjon. Ifølge Fimreite og Aars (2021) viser forskning på kommunal parlamentarisme i Norge at byrådene gjennomgående har vært svake i forhold til bystyret. En av årsakene til dette er graden av partifragmentering i lokalpolitikken, som kan gjøre det vanskelig å danne velfungerende flertall som byrådet kan bygge på.

I formannskapskommunene kan politikken være preget av konkurranse mellom ulike politiske interesser, fremfor konsensusorientert samarbeid. Flere studier har observert en utvikling mot «kvasiparlamentarisme» i større formannskapskommuner, der det som tidligere ble referert til som et flertall og et mindretall, i økende grad oppfattes som en posisjon og en opposisjon (Røiseland, Vabo, Sørensen og Torfing, 2020, s. 23). Bystyret kan være delt inn i to blokker som på nasjonalt nivå, og de politiske partiene inngår koalisjoner som bygger på en felles politisk plattform (Martinussen, 2002).

Erfaringene fra kommunene som har innført parlamentarisme er varierte. I Oslo har dynamikken mellom byråd og bystyre vært preget av kompromissinngåelser og sonderinger for å finne et styringsdyktig flertall (Hagen et al., 1999; Saxi, 2018). Samtidig fant Hagen et al. (1999, s. 114-115) at sammenlignet med byer med formannskapsmodellen, oppfattes konfliktnivået *mellom* ulike organer i Oslo som større, og konfliktnivået *internt* i bystyret som lavere. Forfatterne peker på at dette kan være et resultat av maktkonsentrasjon i den parlamentariske modellen, i motsetning til maktspredningen internt i organene i formannskapsmodellen.

I Bergen var konfliktnivået relativt likt både før og etter skiftet av styringsform. Bystyret ble ikke svekket av endringen i styringsform, og har ikke vært redd for direkte konfrontasjon med byrådet (Fimreite et al., 2003, s. viii). En evaluering av parlamentarismen i Tromsø (Buck et al., 2015) fant at konfliktnivået og polariseringen økte etter innføringen av parlamentarisme, og at bystyret fremsto

som svekket. Dette kan henge sammen med en ujevn fordeling av ressurser mellom bystyresiden og byrådsiden som gjorde at bystyret manglet kapasitet til å drive kontroll og tilsyn med byrådet.

Tidligere forskning tyder på at den politiske kulturen har mye å si for graden av konkurranse og konsensus i lokalpolitikken, kanskje vel så mye som styringsform. Den politiske kulturen *innad* i de politiske partiene er viktig i denne sammenhengen. I norske kommuner ser vi eksempler på at spesielle politiske saker har virket fragmenterende og konfliktskapende, og dette har ført til individuelle utmeldelser og skiftende allianser.

Antall medlemmer i bystyret kan også ha betydning for konfliktnivået i lokalpolitikken. Med færre plasser, er det vanskeligere for små partier å komme inn i bystyret. Kanskje kan dette føre til mindre fragmentering og mer stabile flertall. Kristiansand kommune sitt vedtak om å redusere antallet bystyremedlemmer fra 71 til 57, kan ses i lys av en slik hypotese (Kristiansand kommune, 2022a). Vedtaket trer i kraft fra neste bystyreperiode, og vi vet fortsatt ikke hvilken virkning det vil ha. Dersom kommunen samtidig går inn for et skifte av styringsform, kan det være vanskelig å skille effektene dette eventuelt har på konfliktnivået i kommunen, fra effektene av et redusert antall bystyremedlemmer.

Oppsummert har vi sett at i prinsippet fremmer formannskapsmodellen samarbeid og konsensus, mens den parlamentariske modellen bygger på en idé om konkurranse mellom ulike politiske interesser. I praksis kan begge styringsformer romme både konkurranse og konsensus, og virkningen av et skifte av styringsform på konfliktnivået i lokalpolitikken er ikke entydig. Erfaringer fra norske kommuner viser at lokal politisk kultur også har mye å si for hvordan politikken fungerer i praksis. Ved en eventuell overgang til parlamentarisme, vil graden av konflikt og konsensus trolig også bli påvirket av hvorvidt byrådet har flertall eller mindretall.

Forholdet mellom folkevalgte og administrasjon

I bystyredebben om utredning av parlamentarisme i Kristiansand kommune, var de folkevalgte særlig opptatt av potensiale for å flytte makt fra administrasjonen til et byråd (Kristiansand kommune, 2022a). Forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen er vesentlig forskjellige i de to styringsmodellene, og får derfor særlig stor plass i dette kapittelet.

Et av flere mål med kommuneloven av 2018, var å etablere et tydeligere skille mellom administrasjonen og de folkevalgte (Stokstad, 2019). Den opprinnelige ideen i kommuneloven fra 1992, var at all kommunikasjon mellom det politiske og administrative nivået skulle gå gjennom kommunedirektøren og ordføreren. I KS sin klassiske *timeglassmodell* utgjør denne kontaktflaten timeglassets smale midtpunkt, mellom politikerne øverst og administrasjonen nederst (Lo og Vabo, 2020; Vabo, 2020). Modellen vektlegger på den ene siden det hierarkiske forholdet mellom folkevalgte og administrasjon. På den andre siden blir også administrasjonens faglige uavhengighet gjort synlig, fordi administrasjonen ikke er i direkte kontakt med de folkevalgte.

Flere forskere argumenterer imidlertid for at politikere tidligere bør inn i strategiske utviklingsprosesser enn det timeglassmodellen legger opp til (Jøsendal og Plathe, 2022). Forskerne refererer i stedet til en «tannhjul»-metafor, der ideen er at flere aktører sammen utvikler og gjennomfører nye løsninger – uavhengig av styringsmodell.

Formannskapsmodellen

Skillet mellom folkevalgte og administrasjonen er tydelig i formannskapsmodellen. Det skyldes at man i formannskapskommuner har en kommunedirektør som er leder for administrasjonen, og at det er kommunedirektøren som innstiller saker til politisk behandling.

Videre har kommunedirektøren møte- og talerett i alle kommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Denne retten kan kommunedirektøren delegerere til underordnede på sine vegne. Et folkevalgt organ kan også gi kommunedirektøren myndighet i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke bystyret selv har bestemt noe annet. Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte i kommunens administrasjon, inkludert ansettelses, oppsigelser, suspensjoner, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke annet er fastsatt i lov.

Formannskapsmodellen gir med andre ord kommunedirektøren og administrasjonen stor innflytelse på kommunens virksomhet, gjennom faglige utredninger og iverksetting av vedtak. Administrasjonen har også et stort ansvar for kommunens styringskapasitet. Jøsendal og Plathe (2022) beskriver administrasjonens rolle slik:

I formannskapsbyene må administrasjonen legge til rette for politikutvikling i kombinasjon med å ha en sterk faglig rolle. (...) Administrasjonen har et stort ansvar for å sikre politisk eierskap og handlingsrom, men må ha drahjelp fra folkevalgte (Jøsendal og Plathe, 2022, s. 53).

Igjen ser vi at de grunnleggende prinsippene om samarbeid og konsensus skal bidra til en helhetlig styring av kommunens virksomhet.

Den parlamentariske modellen

I den parlamentariske modellen er byrådet både et folkevalgt organ og øverste leder av administrasjonen. Innstillingsretten kan delegeres til de enkelte fagbyrådene, som etter diskusjon i byrådet som kollegium, legger frem saker for videre politisk behandling (Grindheim og Jones, 2022). Dette gir byrådet innflytelse på hvilke saker som kommer opp til politisk behandling, når de kommer opp og hvilken vinkling sakene gis (Myrvold, 2004).

Administrasjonen i parlamentarisk styrte kommuner må likevel forholde seg til den samme utrednings- og iverksettelsesplikten som kommunedirektøren i formannskapsmodellen, jf. kommuneloven § 13-1. Det vil blant annet si at utredninger skal gi et «faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, og at iverksettingen skal skje uten ugrunnet opphold». Saker skal altså være forsvarlig utredet, også når administrasjonen ledes av et byråd. Samtidig trenger ikke byrådet i parlamentarisk styrte kommuner å innstille på den løsningen administrasjonen begrunner som faglig best (Grindheim og Jones, 2022). Administrasjonen skal fungere som et sekretariat for den politiske ledelsen, i tillegg til å være et faglig administrativt organ som driver myndighetsutøvelse og etatsstyring. Slik skal parlamentarisme bidra til effektiv styring.

Erfaringer fra norske kommuner

Tidligere evalueringer har funnet at innføringen av parlamentarisme har økt den folkevalgte kontrollen over administrasjonen i både Bergen, Oslo og Tromsø (Fimreite et al. 2003; Baldersheim og Strand

1988; Hagen et al., 1999; Buck et al. 2015). Hagen et al. (1999, s. 148) fant for eksempel at de folkevalgte hadde større innflytelse i Oslo enn i de formannskapsbyene de sammenlignet med, men forskjellene var ikke markante og gjorde seg først og fremst gjeldende ved at fagbyråden stod svært sentralt når det gjaldt å legge premisser for administrasjonens arbeid.

Et hovedfunn fra intervjuer med folkevalgte og administrasjon i fem norske kommuner i forbindelse med utredningen av parlamentarisme for Stavanger kommune (Grindheim og Jones, 2022, s. 20), var at forholdet mellom folkevalgte og administrasjon fremstod som godt og preget av gjensidig forståelse – i begge styringsformene. I formannskapskommunene fortalte samtidig flere av de folkevalgte at de til tider kunne bli utålmodige med administrasjonen. De uttrykte likevel en grunnleggende tillit til administrasjonens faglighet. Blant de administrativt ansatte var det noen som opplevde at ikke alle politikere forstod administrasjonens rolle og oppgaver i like stor grad. Det ble pekt på at dette kunne være kilde til frustrasjon i administrasjonen.

I de parlamentariske kommunene fortalte informantene at relasjonen mellom politikk og administrasjon fungerte godt, og at skillet mellom de to nivåene var klart avgrenset. Erfaringen var at det sjeldent er tvil om når administrasjonen fungerer som sekretariat for byrådet og når det drives etatsstyring og tradisjonell forvaltningspolitisk myndighetsutøvelse. Samtidig er det viktig å huske at rolleforståelsen og relasjonen har «gått seg til» over lang tid i de parlamentariske kommunene. Flere informanter vektla at uavhengig av styringsform, er det avgjørende med god rolleforståelse og gjensidig respekt for at forholdet mellom folkevalgte og administrasjon skal fungere godt. Hvilke enkeltpersoner det er som fyller rollene har altså mye å si, i begge styringsformer.

Videre fant Grindheim og Jones (2022, s. 30) at formannskapskommunene oppleves som bedre på helhetlig styring enn effektivitet, mens det var omvendt i de parlamentariske kommunene. For eksempel uttrykte folkevalgte i formannskapskommunene Kristiansand, Stavanger og Trondheim frustrasjon over manglende innflytelse over administrasjonens arbeid, og at administrasjonen var for lite effektiv. I de parlamentariske kommunene kan sektororganiseringen og mangelen på en koordinerende kommunedirektørfunksjon gjøre at det er utfordrende å oppnå samhandling på tvers av byrådsavdelingene. Det viste også evalueringen av parlamentarismen i Tromsø kommune (Buck et al., 2015). Det foreligger imidlertid ikke et tilstrekkelig forskningsgrunnlag til å kunne si at parlamentarisme som sådan gir mindre helhetlig styring av kommunen.

I forskningen finner vi argumenter som tyder på at en innføring av parlamentarisme vil kunne gjøre at de folkevalgte - i hvert fall de som er i posisjon - opplever styringen av kommunen som mer effektiv enn i en formannskapsmodell. Jøsendal og Plathe begrunner dette med at «i de parlamentarisk styrte byene er rollene mellom politisk nivå og administrasjon klarere, og byrådet styrer med bakgrunn i egen politisk plattform» (2022, s. 7). I utredningen av parlamentarisme for Stavanger kommune, pekte flere informanter på at styringen kanskje vil *oppleves* som mer effektiv av politikerne i posisjon, fordi de har anledning til å påvirke administrasjonens prioriteringer (Grindheim og Jones, 2022, s. 56). Studier av Oslo og Bergen fant at de folkevalgte har økt sin innflytelse over administrasjonen etter at kommunene ble parlamentariske (Fimreite et al., 2003; Baldersheim og Strand, 1988). Administrasjonens kapasitet og ressurser vil imidlertid ikke øke med et skifte av styringsform, og det er ikke grunnlag for å si at styringen av kommunen faktisk blir mer effektiv, selv om det kan oppleves sånn av politikerne i posisjon. For opposisjonspolitikere kan det kanskje være omvendt, altså at styringen oppleves mindre effektiv, fordi de blir utelatt fra de politiske prosessene i større grad enn i en formannskapsmodell.

Oppsummert har vi sett at forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen er vesentlig forskjellig i de to styringsmodellene. I formannskapskommuner er det en kommunedirektør som leder administrasjonen og som innstiller saker til politisk behandling. I parlamentariske kommuner overtar byrådet den strategiske styringen av administrasjonen og stillingen som kommunedirektør faller bort. Det innebærer at de folkevalgtes innflytelse over administrasjonens arbeid øker. Kapasiteten til administrasjonen vil imidlertid ikke nødvendigvis øke, og kravene til forsvarlig saksbehandling er de samme i begge styringsformer. Erfaringer fra norske kommuner tyder på at en innføring av parlamentarisme kan gjøre at styringen av den kommunale virksomheten oppleves som mer effektiv, i hvert fall for politikere i posisjon. Samtidig fremstår helhetlig styring som en større utfordring i de parlamentariske kommunene enn i formannskapskommunene. I begge styringsformer er rolleforståelse og gjensidig tillit viktig for å få relasjonen mellom folkevalgte og administrasjon til å fungere godt.

Å holde folkevalgte ansvarlig

Da bystyret i Kristiansand debatterte om det skulle gjennomføres en utredning om parlamentarisme, ble økte muligheter for å holde de folkevalgte ansvarlig for sine beslutninger trukket frem som en viktig fordel ved modellen (Kristiansand kommune, 2022a). I begge styringsformene blir folkevalgte stilt til ansvar gjennom valg, men i den parlamentariske modellen er mekanismene for ansvarsutkreving flere. Det er også tydeligere hvilke partier som har ansvaret for å følge opp politiske vedtak.

Formannskapsmodellen

I formannskapsmodellen skal det være en tydelig oppgavefordeling mellom de folkevalgte og administrasjonen. Dette forutsetter at politikerne respekterer de prosessene og prosedyrene som gjelder, og at partiapparatet og partikulturen i kommunen er rettet inn mot samarbeid og konsensus. Selv om formannskapsmodellen på denne måten legger opp til politisk ansvarlighet, er ikke ansvarliggjøring av det politiske nivået et fremtredende kjennetegn ved modellen. Medlemmene i formannskapet sitter trygt gjennom hele fireårsperioden mellom kommunevalgene og kan ikke fjernes av bystyret.

I formannskapsmodellen kan det i tillegg være vanskelig for velgerne å plassere det politiske ansvaret. Konsensusorienterte strukturer – både mellom folkevalgte og administrasjon, og mellom politisk flertall og mindretall – kompliserer ansvarslinjene (Saglie, Winsvold og Blåka, 2016, s. 63). For det første kan det være vanskelig for velgerne å vite hva som er mandatet til administrasjonen og de folkevalgte, og å vite hvorvidt skillet mellom dem blir opprettholdt i praksis. For det andre kan det være vanskelig å se hvilke politiske partier og politikere som har ansvar for hva, når politiske vedtak først og fremst er et kollegialt produkt på tvers av politiske skillelinjer. Dermed kan grunnprinsippene i formannskapsmodellen bryte med viktige forutsetninger for ansvarsutkreving: at det eksisterer tydelige politiske forskjeller mellom partiene, at det er mulig å identifisere en tydelig posisjon og opposisjon, og at posisjonspartiene faktisk forsøker å iverksette egen politikk (Saglie et al., 2016, s. 62).

Den parlamentariske modellen

Ansvarslinjene i den parlamentariske modellen skal i utgangspunktet være klarere enn i formannskapsmodellen. De ulike byrådsavdelingene blir ledet av en politisk valgt byråd og oppfølgingen av politiske vedtak er et politisk ansvar. Slik legger den parlamentariske modellen opp til at det valgte flertallet skal styre.

Det er en teoretisk forventning om at det er enklere for velgerne å plassere ansvar i den parlamentariske modellen enn i formannskapsmodellen. Når skillet mellom hvilke partier som er i posisjon og hvilke som er i opposisjon er tydelig, kan det bli lettere å se hvilke partier som står bak vedtakene som treffes. Når innstillingsretten er delegert til de enkelte fagbyrådene, kan det også bli enklere for velgerne å se hvilke partier som har ansvar for saker som blir satt på dagsordenen, og hvordan de behandles og iverksettes av byrådet og dets underliggende fagavdelinger.

Byrådet besitter betydelige politiske og administrative ressurser, og dermed også ansvar. Byrådet blir holdt ansvarlig av bystyret, som driver tilsyn og kontroll. Bystyret har mulighet til å stille mistillitsforslag, og en byråd må fratse dersom et flertall av bystyrets medlemmer krever det.⁷

Gjennom tilgangen til det administrative apparatet, har partiene i posisjon et konkurransefortrinn overfor partiene i opposisjon. For at ansvarliggjøringen skal fungere godt i et parlamentarisk system, er det derfor viktig at opposisjonen har tilstrekkelig tilgang til informasjon, og nok kapasitet til å behandle denne informasjonen på lik linje med de som sitter i posisjon (Saglie et al., 2016, s. 71). Bystyret må altså ha forutsetninger for å utøve politisk tilsyn og kontroll, og det *kan* være en utfordring i parlamentariske kommuner at opposisjonen ikke har tilgang til samme informasjon som posisjonen. Vi drøfter dette i mer detalj i neste kapittel.

Erfaringer fra norske kommuner

Den tydelige plasseringen av ansvar regnes som en styrke ved styringsmodellen av både folkevalgte og administrativt ansatte i de parlamentariske kommunene (Grindheim og Jones, 2022, s. 36). Samtidig viser erfaringene fra parlamentariske kommuner at en innføring av parlamentarisme ikke nødvendigvis gjør det enklere å plassere ansvar i alle typer av saker. I byråd bestående av flere koalisjonspartnere vil det være nødvendig å inngå kompromisser for å komme frem til en felles plattform, og når byrådet er i mindretall vil det også være nødvendig å samarbeide med støttepartier i bystyret for å oppnå flertall om byrådets politikk. I både Oslo og Bergen har byrådene stort sett bestått av flere partier, og de har ofte vært i mindretall. Dermed kan ansvarslinjene bli mer utydelige enn det idealmodellen skulle tilsi, kanskje spesielt for velgerne. Allikevel fremstår muligheten for ansvarliggjøring helt klart som større i den parlamentariske styringsmodellen, gitt at ansvaret for oppfølging av politiske vedtak er tydelig plassert hos byrådet. Bystyret skal holde byrådet ansvarlig gjennom å drive kontroll og tilsyn, og har anledning til å stille mistillitsforslag.

Økt ansvarliggjøring fremstår som en viktig motivasjon for folkevalgte i formannskapskommuner som ønsker å innføre parlamentarisme (Grindheim og Jones, 2022, s. 27). Som diskutert, fungerer flere av landets store formannskapskommuner langt på vei etter parlamentariske prinsipper, med en

⁷ Slik praktiseres mistillitsinstituttet i Oslo og Bergen. Et alternativ er å definere et kollektivt ansvar, som innebærer at hele byrådet står ansvarlig overfor de folkevalgte. Rettes det mistillit mot et enkeltmedlem, må likevel hele rådet trekke seg (Saxi, 2018).

flertallskonstellasjon i posisjon og et mindretall i opposisjon. Samtidig har ikke flertallet innflytelse på administrasjonens arbeid på samme måte som i en parlamentarisk modell, og opplever å bli holdt ansvarlig for ting de ikke kan påvirke. Opposisjonen opplever på sin side at de har begrenset mulighet til å påvirke politikken gjennom konsensusorienterte prosesser, samtidig som de ikke har mulighet til å holde flertallet ansvarlig gjennom mekanismene som finnes i en parlamentarisk modell.

Oppsummert er det utøvende organets ansvar overfor bystyret en viktig forskjell mellom de to modellene. I formannskapsmodellen sitter formannskapet trygt gjennom hele fireårsperioden mellom kommunevalgene og kan ikke fjernes av bystyret. I en parlamentarisk modell kan byrådet derimot bli stilt til ansvar av de folkevalgte i bystyret gjennom mistillitsforslag. Dessuten er ansvaret for byrådsavdelingene plassert hos en politisk valgt byråd. Politikere i parlamentarisk styrte kommuner har dermed større makt, men også større ansvar.

Forholdet mellom kommunestørrelse og styringsform

Flere har hevdet at parlamentarisme egner seg best i kommuner av en viss størrelse (se f.eks. Blåka og Winsvold, 2013). Kristiansand er en betydelig mindre kommune enn både Bergen og Oslo, og vi vurderer derfor at dette er viktig å belyse.⁸

I en diskusjon av forholdet mellom kommunestørrelse og styringsform, er det særlig tre hensyn som går igjen i litteraturen (se f.eks. Saxi, 2015, s. 9; Blåka og Winsvold, 2013). Det første er at den parlamentariske styringsformen stiller store krav til de folkevalgte. Dette gjelder både byrådene som skal lede den kommunale administrasjonen, og bystyrepolitikere som skal føre kontroll med byrådets virke. I mindre kommuner kan det være vanskelig for de politiske partiene å finne kandidater med tilstrekkelig **kompetanse** til å fylle alle de nødvendige vervene. Byrådene blir ledere for store administrative tjenesteområder, og dette krever god faglig og forvaltningspolitisk forståelse. Argumentet er kanskje av særlig betydning i de første periodene med parlamentarisk styring. Da skal kommunen etablere et styresett som få har praktisk erfaring med i kommunal sammenheng (Saxi, 2015, s. 10). Samtidig kan medlemmene i byrådet også velges utenfor bystyret. Dette gir kanskje andre rekrutteringsmuligheter enn i formannskapskommuner.

Det andre hensynet handler om at den parlamentariske styringsmodellen forutsetter et tydelig skille og en betydelig **konkurranse** mellom de politiske partiene. Denne forutsetningen kan være vanskelig å innfri i mindre kommuner. Her er ofte forholdene mer oversiktlige og konfliktene i det politiske landskapet mindre (Blåka og Winsvold, 2013, s. 146; Saglie et al., 2016, s. 63). Politikken i store kommuner er vanligvis mer politisert og polarisert, og i slike tilfeller kan den parlamentariske styringsmodellen være aktuelt.

Det tredje hensynet handler om **kostnader** til politisk styring. Den parlamentariske styringsformen krever god kapasitet både i byrådet som skal lede den kommunale administrasjonen, og i bystyret som skal drive kontroll og tilsyn med byrådet. Dette gjør at de parlamentariske kommunene trenger flere folkevalgte i heltidsstillinger enn i formannskapskommuner. Dette kan innebære betydelige økninger i

⁸ Mens det i Kristiansand kommune er 114 340 innbyggere, er det i Bergen og Oslo hhv. 288 133 og 703 379 innbyggere (SSB).

kommunens utgifter til politisk styring i mindre kommuner, som erfaringene fra Tromsøparlamentarismen har vist (Buck et al., 2015, s. 68).

De tre hensynene tyder på at forutsetningene for et velfungerende parlamentarisk system nok er best når kommunen er relativt stor. Spørsmålet er da hva som kan regnes som en tilstrekkelig størrelse i denne sammenheng. Det er imidlertid vanskelig å gi et entydig svar på hva som er en *stor nok* kommune. Noen peker også på at styringsform skal besluttes i lokaldemokratiet i den enkelte kommune, og at det vil være uheldig hvis mulighetene i kommuneloven bare skal være tilgjengelige for kommuner av en viss størrelse.

Oppsummert tyder argumenter om kompetanse, konkurranse og kostnader på at parlamentarisme passer best i store kommuner. Hva som i denne sammenheng regnes som en *stor nok* kommune, er det imidlertid vanskelig å gi et tydelig svar på.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi beskrevet de mest sentrale trekkene ved de to styringsmodellene. En fordel med formannskapsmodellen er at den kan fremme konsensusbygging og helhetlig styring av den kommunale virksomheten. Politiske vedtak er et kollegialt produkt, på tvers av politiske skillelinjer. Ulempen er at det kan bli vanskelig å plassere ansvar. Mens flertallet kan oppleve at de har begrenset innflytelse over administrasjonens arbeid, kan mindretallet oppleve en begrenset mulighet til å holde flertallet ansvarlig. Formannskapet sitter trygt i fire år og kan ikke fjernes av bystyret.

I den parlamentariske modellen er ansvarslinjene klarere. Det skyldes for det første at de folkevalgte enten er i posisjon eller opposisjon. Dette kan innebære at opposisjonen utelates fra de politiske beslutningsprosessene i større grad enn i formannskapsmodellen. For det andre blir ansvarslinjene klarere fordi byrådet er den øverste lederen av administrasjonen. Politikere i parlamentarisk styrte kommuner har dermed større makt, men også større ansvar. Byrådet kan stille kabinettspørsmål overfor bystyret, men kan også bli tvunget til å gå gjennom et mistillitsforslag fra bystyret.

Vi har sett at idealene om konkurranse og konsensus ligger til grunn for styringsmodellenes grunnstrukturer. Dermed har idealene også betydning for hvordan lokalpolitikken fungerer i praksis. Samtidig har vi i kapittelet også vært opptatt av at dette ikke bare har med styringsform å gjøre. For eksempel blir evnen til konkurranse, viljen til samarbeid og forholdet mellom folkevalgte og administrasjon også påvirket av den lokale politiske kulturen. Ved en eventuell overgang til parlamentarisme, vil graden av konflikt eller konsensus trolig også henge sammen med om byrådet har flertall eller er i mindretall.

3 Åpenhet, deltakelse og samarbeid

Dette kapitlet belyser tre temaer av særlig interesse for Kristiansand kommune. For det første tar vi for oss åpenhet og innsyn i politiske prosesser, og hvorvidt dette varierer mellom de to styringsformene. Deretter ser vi på politisk deltakelse, både ved valg, mellom valg og gjennom å stille som kandidat til politiske verv. Til sist drøfter vi hvorvidt en innføring av parlamentarisme vil påvirke kommunens samarbeid med eksterne aktører, og med de ansattes representanter.

Kapitlet er basert på en gjennomgang av eksisterende forskning og annen relevant litteratur, og intervjuer med eksperter fra forskning og praksisfeltet. Det foreligger lite empirisk forskning som systematisk sammenligner styringsformene innenfor disse tre temaene, og det er derfor utfordrende å si noe sikkert om virkningen av politisk styringsform..

Åpenhet og innsyn er ulikt regulert i de to styringsformene. Kommuneloven åpner for at politiske prosesser kan lukkes i større grad i parlamentarismen enn i formannskapsmodellen. Samtidig har kommunene et visst handlingsrom rundt åpenhet og innsyn. Vi finner at lukkede møter også forekommer i formannskapskommuner.

Det er ikke grunn til å forvente at en innføring av parlamentarisme vil påvirke politisk deltakelse, verken ved valg eller mellom valg. I den parlamentariske styringsformen kan kandidater til byrådet rekrutteres eksternt, og bystyrerepresentanter som går inn i byrådet må frasi seg vervet i bystyret. For å sikre god rekruttering til lokalpolitikken kan det være nødvendig å innføre tiltak som bidrar til å gjøre det meningsfullt å være opposisjonspolitiker i parlamentarisk styrte kommuner.

Det er heller ikke grunn til å forvente at en innføring av parlamentarisme vil påvirke kommunens samarbeid med eksterne aktører. En konfliktfylt politisk kultur kan nok påvirke

kommunalt samarbeid, men dette gjelder i begge styringsformer. Vi finner at samarbeidet med de ansattes representanter er godt ivaretatt i begge styringsformer.

Åpenhet

Åpenhet står sentralt i demokratiet. Åpenhet rundt politiske beslutningsprosesser antas å styrke styresettets legitimitet, og å være et viktig element i kampen mot korrupsjon og vanstyre (Grimmelikhuijsen, 2012; Leirset, 2019, s. 22). Tilgang til informasjon er også en forutsetning for at både folkevalgte, innbyggere og media skal kunne vite hvem de kan stille til ansvar for ulike beslutninger og politikken som gjennomføres. I en studie av politikere og innbyggers opplevelse av ulike sider ved den lokaldemokratiske styringen, fant Blåka og Winsvold (2013, s. 140) en sammenheng mellom bruk av informasjonstiltak og tilfredshet med den demokratiske styringen. Innsyn bidrar med andre ord til at politikere og innbyggere er mer fornøyde med lokaldemokratiet. Kommunelovens reguleringer av forhold knyttet til åpenhet og innsyn er imidlertid ikke de samme for den parlamentariske modellen som for formannskapsmodellen. I denne delen belyser vi hvordan åpenhet og innsyn er regulert i de to modellene, og hvorvidt tilgangen til informasjon påvirker arbeidet til de folkevalgte og allmennheten.

Åpenhet og innsyn i de to styringsformene

Kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet (§ 11-5) tilsier at møter i folkevalgte organer som hovedregel skal være åpne. Dette er bakgrunnen for påstanden om at norske kommuner med formannskapsmodell er underlagt Nordens strengeste åpenhetskriterier (Bjørnå, Morskogen og Uvsvakk, 2018, s. 186). Det utøvende organet i en parlamentarisk styringsform er imidlertid unntatt kravet til møteoffentlighet, og byrådet står i de fleste tilfeller fritt til å bestemme om et møte i rådet skal være åpent eller lukket (jf. § 11-5, fjerde ledd).⁹ I Bergen kommune blir dette praktisert slik at de ukentlige byrådsmøtene er åpne, mens byrådskonferansene som forbereder byrådsmøtene er lukket. I byrådsmøtene fattes vedtak basert på drøftingene som fant sted i byrådskonferansen (Deloitte, 2020, s. 24).

En annen sentralt forskjell gjelder de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter. Utgangspunktet i kommunelovens bestemmelser om folkevalgtes innsynsrett (§ 11-5), er at bystyret har rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter. Men også her gjøres det noen unntak for parlamentariske kommuner. Loven slår fast at: «Saksdokumenter som er utarbeidet av administrasjonen som sekretariat for rådet, kan rådet unnta fra innsyn hvis saksdokumentene er utarbeidet for rådets eller det enkelte rådsmedlemmets egne forberedende vurderinger» (§ 11-13, fjerde ledd). Det samme gjelder notater fra enkelte rådsmedlemmer til rådet, og sakslister til og møtebøker for forberedende møter i byrådet der rådet ikke skal treffe vedtak eller legge frem en innstilling.

Kommunelovutvalget drøftet bestemmelsene om unntak fra møteoffentlighet i parlamentarisk styrte kommuner, og pekte på at lukkede møter i byrådet «kan vanskeliggjøre politisk deltakelse og innsyn» (NOU 2016: 4, s. 116). Utvalgets flertall mente samtidig at det var riktig å beholde bestemmelsen. Begrunnelsen var at det er viktig å legge til rette for fri drøfting og meningsutveksling innad i byrådet,

⁹ Møter der byrådet behandler saker som inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller en arbeidstakers tjenstlige forhold, skal alltid være lukket, jf. § 11-5 andre ledd.

fordi rådet skal lede kommunen som et kollegium, og har behov for å vise samstemthet utad. Utvalget sammenlignet møtene i byrådet med gruppemøter i politiske partier, som heller ikke er omfattet av offentlighetsreglementet.

Saxi (2015, s. 12) tar også utgangspunkt i at lukkede møter gir større mulighet for samordnet politikk, og argumenterer for at dette vil være særlig viktig ved koalisjonsråd, ettersom det i slike situasjoner kan være større sprik mellom partiene. Åpne møter kan bidra til å svekke rådet, fordi intern uenighet vil bli offentlig.

Flere av våre informanter understreket at redusert innsyn kan bidra til at opposisjonen blir satt på sidelinjen. En av opposisjonens viktigste maktmidler i parlamentarismen er å holde posisjonen ansvarlig, noe det kan bli mindre mulighet for med redusert rett til innsyn. Hvis det praktiseres en parlamentarisme hvor byrådet er godt informert gjennom hele saksbehandlingsprosessen, mens opposisjonen først blir forelagt saken når den skal behandles i bystyret, kan det oppstå en informasjonsasymmetri som svekker mulighetene for en aktiv opposisjonspolitikk.

Handlingsrom rundt åpenhet

Hovedinntrykket fra litteraturgjennomgangen og intervjuene er at det synes å være et handlingsrom i begge styringsformer når det gjelder åpenhet og innsyn. Byrådet har mulighet til å lukke møtene sine og unnta innsyn i saksdokumenter i større grad enn det et formannskap har, men det er samtidig ingenting ved parlamentarismen i seg selv som hindrer åpenhet (Blåka og Winsvold, 2013, s. 148). Selv om lovverket gjør at formannskapsmodellen kan sies å være en mer åpen modell enn parlamentarismen, ser vi at det forekommer lukkede møter også i formannskapskommunene.

Under Tromsø sin periode med parlamentarisme (2011–2015), ble byrådet kritisert for manglende åpenhet av opposisjonen og media. Kritikken handlet om manglende åpenhet rundt faglige råd til byrådene, altså underlagsnotatene til saksbehandlingen. I tillegg var de forberedende byrådskonferansene lukket for media og befolkningen. De fikk dermed ikke innblikk i diskusjoner og motforestillinger, og måtte i stor grad vurdere resultatene av beslutningsprosessene fremfor selve prosessene (Bjørnå et al., 2018, s. 194). Dette kan man anta bidro til å svekke opposisjonens og innbyggernes muligheter for ansvarsutkreving (Buck et al., 2015, s. 29). En av informantene våre påpekte at den parlamentariske modellen som ble valgt i Tromsø var svært lukket, men at dette ikke trenger å være tilfelle i et parlamentarisk system.

Parlamentarismen i Bergen og Oslo i dag kan sies å være mer åpen enn det Tromsømodellen var. I Bergen skal for eksempel fagnotater fra fagetater i utgangspunktet være offentlig fra det tidspunkt de er sendt fra etaten (Bergen kommune, 2020b). Med andre ord får alle folkevalgte – ikke bare posisjonen – tilgang til disse notatene samtidig. Dokumentene som nevnes i loven (forberedende saksdokumenter) er imidlertid unntatt fra denne innsynsretten.

Samtidig som det er mulig å kombinere parlamentarisme med en stor grad av åpenhet, har nyere forskning funnet at det også i formannskapskommunene er et handlingsrom rundt åpenhet og innsyn. Leirset (2019, s. 28) fant at flertallets drøftinger i forkant av møter i utvalg eller formannskap ofte gjennomføres uten at offentligheten har innsyn (Leirset, 2019, s. 28). Gruppemøter hvor *alle* politikere i et utvalg er til stede skal være offentlige, og dette fører trolig til at partienes gruppemøter i større grad blir brukt som politiske arbeidsmøter. Politikerne i flertall kan ha felles gruppemøter og bli enige «på bakrommet» før de formelle møtene. Leirset (2019, s. 28) argumenterer for at lovverket på denne

måten åpner for at enkelte politikere er nødt til å holdes utenfor uformelle møter for at det skal være lovlig, og dermed bidrar lowverket til at politikerne i opposisjon kan bli systematisk utestengt fra arbeidsmøtene.

Blant informantene våre var det flere som viste til at det er flere ting enn lowverket som påvirker åpenheten i en kommune. Både den politiske kulturen rundt åpenhet i kommunen og hvilke personer som innehar sentrale roller ble trukket frem som avgjørende. Flere av informantene vektla at det er viktig å utforme en så åpen parlamentarisk modell som mulig, for at ansvarliggjøringen skal fungere godt.

Påvirkning på media

Det kom frem av intervjuene at ekspertene hadde ulike syn på hvordan media ville bli berørt av en eventuell endring av styringsform. En av informantene mente for eksempel at en overgang til parlamentarisme kan ha stor betydning for mediedekningen, ettersom det vil bli vanskeligere å få innsyn og innsikt, og at dette kan gi svakere dekning av det politiske arbeidet som foregår. I tillegg vil det kunne føre til mer hardtslående politisk journalistisk, ettersom politikken i større grad vil bli viderefremidlet av opposisjonen.

I motsetning til dette, mente en annen informant at det har skjedd store generelle endringer når det gjelder åpenhet de siste årene. Informasjonstilgangen er bedre enn den noensinne har vært, ettersom all relevant informasjon ligger tilgjengelig så snart den er journalført. Vedkommende mente derfor at forskjellene mellom styringsformene ikke vil oppleves så stor i praksis. Samtidig var det i stor grad enighet blant informantene om at det ved en eventuell overgang til parlamentarisme er viktig å være oppmerksom på pressens rolle, og sørge for at også de får tilstrekkelig innsikt i byrårets arbeid.

Oppsummert har vi sett at byrådet i en parlamentarisk styringsform har større mulighet til å lukke møter og unnta innsyn i saksdokumenter enn et formannskap. Samtidig viser erfaringene fra norske kommuner at det er et visst handlingsrom rundt åpenhet og innsyn i begge modeller. I Bergen kommune er de forberedende byrådskonferansene lukket, mens byrådsmøtene som hovedregel er åpne. Lukkede møter kan være til fordel for posisjonen fordi det muliggjør fri diskusjon og samstemthet utad. På den andre siden kan det gjøre det mer utfordrende for opposisjonen, innbyggerne og media å holde posisjonen ansvarlig. Nyere forskning har samtidig vist at det forekommer lukkede møter også i formannskapskommunene.

Demokratisk deltakelse

Befolkningens deltakelse er et grunnleggende trekk ved det representative demokratiet (Dahl, 1971). Kommunens innbyggere kan delta i lokaldemokratiet ved å stemme på politiske partier ved valg, eller gjennom å benytte seg av andre deltakelses- og medvirkningskanaler *mellom* valg. Dette kan for eksempel være å ta direkte kontakt med en folkevalgt, å delta i en politisk markering eller å skrive under på et innbyggerforslag. Å stille som kandidat til politiske verv er også en måte å delta i lokaldemokratiet.

Deltakelseskanalene som er tilgjengelige for befolkningen i kommunen, påvirkes ikke av styringsform. Valg til bystyret foregår på samme måte, og de lovpålagte medvirkningsorganene er de samme i begge

styringsformer.¹⁰ Når vi skal vurdere hvorvidt et skifte av styringsform kan påvirke befolkningens deltakelse i lokaldemokratiet, er det sentrale spørsmålet derfor om innbyggerne vil benytte seg av de tilgjengelige deltakelseskanalene *i ulik grad, eller på en annen måte* i parlamentariske kommuner enn i formannskapskommuner.

Teoretisk kan det argumenteres for at en overgang til parlamentarisme vil bidra til å styrke befolkningens deltakelse i lokaldemokratiet. I den parlamentariske styringsformen blir det tydeligere forskjeller mellom de politiske alternativene fordi modellen legger opp til en inndeling i en posisjon og en opposisjon som konkurrerer om den politiske makten. Dette skiller seg fra formannskapsmodellens vekt på konsensusorientert samarbeid på tvers av alle partier (Blåka og Winsvold, 2013, 147). Det blir tydeligere for innbyggerne hvilke partier som har ansvaret for hva, og de vet hvilke politikere de skal holde ansvarlig – både når de går til valgurnene og når de deltar i demokratiet mellom valg. For eksempel kan det være enklere å vite hvilken politiker man bør kontakte om en sak, fordi ansvaret for byrådsavdelingene er plassert hos en byråd.

De fleste byrådene i norske kommuner har vært koalisjoner, og de har ofte vært i mindretall. Dette gjør at partiene må inngå kompromisser både innad i byrådet, og med støttepartier i bystyret. Dermed blir ansvarsforholdene mer uklare enn idealmodellen skulle tilsi (Hagen et al., 1999, 109). På bakgrunn av dette er virkningen av et skifte av styringsform på den politiske deltakelsen kanskje ikke så tydelig som man skulle forvente.

Graden av åpenhet i modellen er også en faktor som kan påvirke befolkningens deltakelse. Basert på erfaringene fra Tromsø, argumenterte Bjørnå et al. (2018, 186-187) for at parlamentarismen legger opp til at befolkningen skal vurderer *resultater* heller enn *prosessen som leder frem til resultater*, fordi de forberedende byrådskonferansene kan være lukket. Dermed kan befolkningen sies å ha et mer begrenset vurderingsgrunnlag enn i formannskapsmodellen der prosessen i større grad er synlig for befolkningen. Samtidig fant forfatterne at det politiske systemet i Tromsø var preget av lukkethet også etter at kommunen gikk tilbake til formannskapsmodellen. Som vi diskuterte i forrige underkapittel er det altså et visst handlingsrom rundt hvor åpent eller lukket det politiske systemet i kommunen er, i begge styringsmodeller. Med andre ord er graden av åpenhet en faktor som *kan* påvirke befolkningens politiske deltakelse i en parlamentarisk modell, men det *må* ikke være sånn.

Deltakelse i valg og mellom valg

Teoretisk kan man forvente at en innføring av parlamentarisme vil kunne bidra til å øke valgdeltakelsen. Når forskjellene mellom de politiske partiene blir tydeligere, kan det oppleves som mer meningsfullt å stemme (Hagen et al., 1999, s. 200). Statistikk fra SSB¹¹ viser at de parlamentariske kommunene Oslo og Bergen har hatt litt høyere valgdeltakelse ved lokalvalg enn landets største formannskapskommuner de siste årene. Statistikken viser samtidig at i verken Oslo eller Bergen ga innføringen av parlamentarisme en betydelig økning i valgdeltakelsen, og dette kan tyde på at det er andre årsaker enn styringsform som ligger bak de observerte forskjellene.

Det er ingen empiriske studier som har funnet at en innføring av parlamentarisme leder til en økning i valgdeltakelsen. Dette ble for eksempel undersøkt av Hagen et al. (1999) som sammenlignet

¹⁰ Kommuneloven pålegger alle kommuner å ha ungdomsråd, eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne (se Proba samfunnsanalyse og Telemarksforskning, 2022)

¹¹ SSB kildetabell 09475

valgdeltakelse i Oslo med valgdeltakelsen i Bergen¹², Trondheim og Stavanger. Valgdeltakelsen i Oslo var litt høyere enn i de andre byene, men dette gjaldt både før og etter innføringen av parlamentarisme, og valgdeltakelsen var synkende i alle de fire byene i perioden før og etter skiftet av styringsform i Oslo. Saxi (2009, s. 25) sammenlignet valgdeltakelsen i fylkeskommunene med parlamentarisme og fylkeskommuner med formannskapsmodell, og fant heller ikke noe som tydet på at styringsmodell påvirker valgdeltakelse.

Forskning på valgdeltakelse i Norge har funnet at det er trekk ved innbyggerne som er den viktigste forklaringen på variasjon i valgdeltakelse, heller enn trekk ved kommunen (Christensen, Arnesen, Ødegård og Bergh, 2013, s. 94). For eksempel kan valgdeltakelsen henge sammen med innbyggernes utdanningsnivå, alder og inntekt.

Det er heller ikke grunnlag for å si at befolkningens politiske deltakelse *mellom valg* er høyere i parlamentariske kommuner sammenlignet med formannskapskommuner. Lokaldemokratiutvalget i Bergen (2017, s. 15) fant for eksempel at i både Bergen, Oslo, Trondheim og Stavanger har innbyggerne mindre kontakt med kommunen for å forsøke å påvirke politiske beslutninger enn i andre kommuner.¹³ Funnene tyder dermed på at lavere deltakelse mellom valg er et storbyfenomen, heller enn et resultat av styringsform. Evalueringen av parlamentarismen i Oslo (Hagen et al., 1999, 205) fant heller ikke noe som tydet på at Oslo hadde høyere politisk deltakelse enn kommunene med formannskapsmodell. Samtidig fant de at innbyggerne i Oslo i større grad tar kontakt med politikere i byrådet enn i bystyret, mens det var omvendt i de andre kommunene. Der hadde befolkningen mer kontakt med bystyret enn formannskapet. Dette kan tyde på at tydeliggjøringen av politisk ansvar kan bidra til at befolkningen i parlamentariske kommuner retter sitt engasjement mot andre folkevalgte organ, men ikke at de engasjerer seg i større eller mindre grad enn i formannskapskommuner.

Informantene våre er samstemte i at selv om det er en teoretisk forventning om at parlamentarisme kan bidra til økt deltakelse, er det ikke empirisk grunnlag for å si at dette faktisk skjer verken for valgdeltakelse eller det politiske engasjementet mellom valg. Flere av dem peker på at deltakelsen på lokalt nivå nok heller påvirkes av faktorer som er uavhengige av styringsform. Som nevnt er demografi en viktig faktor som påvirker befolkningens politiske deltakelse. I tillegg kan forhold som enkeltsaksengasjement, kommunestørrelse og kommunens økonomi påvirke deltakelse, både ved og mellom valg (se for eksempel Christensen et al., 2013; Bergh, Christensen og Holmås, 2019).

Kandidater til politiske verv

For at lokaldemokratiet skal bevare sin legitimitet, er det viktig at ulike deler av befolkningen er representert i de folkevalgte organene. Derfor er det relevant å vurdere hvorvidt en overgang til parlamentarisme kan påvirke rekrutteringen til politiske verv i kommunen. I begge styringsformer står de politiske partiene sentralt i å nominere kandidater til politiske verv (Bakke og Folkestad, 2019, s. 203-204). Med andre ord er partienes rekrutteringsarbeid svært viktig for å sikre representativitet i folkevalgte organer – i både formannskapsmodellen og i parlamentarismen.

Samtidig er det noen viktige praktiske forskjeller mellom de to styringsformene knyttet til rekruttering av kandidater til det utøvende organet. Byrådet består av personer som ikke sitter i bystyret (se

¹² Før Bergen innføre parlamentarisme

¹³ Kristiansand kommune ble ikke behandlet i disse analysene.

kapittel 2). Hvis byrådene er valgt inn i bystyret må de frasi seg dette vervet, og det er også anledning til å rekruttere byråder eksternt, altså blant personer som ikke er valgt inn i bystyret.

Det vil kanskje også være nødvendig for de politiske partiene å tenke annerledes rundt hvilke ferdigheter kandidatene bør ha, fordi de potensielt skal sitte i et byråd. I formannskapsmodellen må formannskapet som *kollegium* ha de nødvendige kvalifikasjonene, mens i et byråd bør hver enkelt politiker ha alle nødvendige egenskaper (Espelund og Bragstad, 1998, s. 21). I tillegg til å være politiske ledere, blir byrådene også ledere for store administrative tjenesteområder. De bør derfor ha kjennskap til en forvaltningspolitisk logikk i tillegg til å ha de nødvendige politiske ferdighetene (Grindheim og Jones, 2022, s. 38).

Evalueringen av parlamentarismen i Oslo fra 1999 (Hagen et al., s. 200) fant ingen variasjon mellom de parlamentariske kommunene og formannskapskommunene når det gjaldt andelen av befolkningen som kunne tenke seg å stille til et politisk verv. Utover dette har vår kunnskapsoppsummering ikke identifisert forskning som systematisk sammenligner rekruttering av kandidater til politiske verv i formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen. Våre informanter kjente heller ikke til slik forskning. Derfor er det vanskelig å si noe sikkert om en mulig virkning av skifte av styringsform på rekruttering av kandidater.

Flere av informantene våre legger vekt på at det er flere heltidspolitikere i en parlamentarisk styringsform, og at dette kanskje kan gjøre vervene attraktive for andre typer av kandidater enn i en formannskapsmodell der lokalpolitikere i større grad har verv på deltid. De trekker også frem at det kanskje vil være nødvendig å ta grep for å gjøre vervet som byråd *attraktivt* for kandidater med rette kvalifikasjoner, men også at vervet skal være *overkommelig*. Førstnevnte handler om å ha et lønnsnivå som gjør at man kan konkurrere om å tiltrekke seg godt kvalifiserte kandidater, mens det siste handler om å ha nok rådgiverkapasitet til at vervet som byråd kan kombineres med familie og andre forpliktelser.

For å sikre god rekruttering til politiske verv, kan det også være nødvendig å ta grep som gjør det meningsfullt å være folkevalgt i opposisjon. Opposisjonspolitikere i en parlamentarisk modell kan oppleve å ha mindre innflytelse på styringen av kommunen enn de har i en formannskapsmodell, spesielt hvis byrådet er i flertall. Hvis byrådet er dominerende og opposisjonen samtidig har lite ressurser til rådighet, kan de folkevalgte lett føle seg «parkert og marginalisert» (Buck et al., 2015, s. 29). Å gi bystyret, og spesielt opposisjonen, nok ressurser til å drive kontroll og tilsyn med byrådet kan motvirke en slik marginalisering. Ekstra frikjøp og egne rådgivere til opposisjonen, og et eget sekretariat for bystyret kan bidra til å styrke bystyrets og opposisjonens rolle. Et bystyresekretariat kan for eksempel gjennomføre faglige utredninger på vegne av bystyret, og forberede og avvikle møter og andre aktiviteter i bystyret og utvalgene. Vi skriver mer om dette i kapittel 4. Et annet grep er å praktisere proporsjonal fordeling av leder- og nestlederverv i utvalg, så opposisjonen også får noen utvalgsledere.

Oppsummert har vi sett at befolkningens formelle muligheter til å delta i lokaldemokratiet ikke påvirkes av styringsform. Teoretisk er det forventet at den parlamentariske styringsformen kan motivere til deltakelse gjennom å synliggjøre forskjellene mellom de politiske partiene. Empiriske studier har imidlertid ikke funnet forskjeller i befolkningens deltakelse i de to styringsformene, verken ved valg eller mellom valg. Vi har også sett at kandidater til et byråd kanskje må ha andre ferdigheter enn kandidater i en formannskapsmodell, fordi de får ansvar for å lede store administrative tjenesteområder. Dette krever god faglig og forvaltningspolitisk forståelse. I den parlamentariske

styringsformen kan kandidatene rekrutteres eksternt, og bystyrerepresentanter som går inn i byrådet må frasi seg vervet i bystyret. For å sikre god rekruttering til lokalpolitikken kan det være nødvendig å innføre tiltak som bidrar til å gjøre det meningsfullt å være opposisjonspolitiker.

Eksternt samarbeid

Kommuner samarbeider med en rekke aktører: andre kommuner, fylkeskommuner, privat næringsliv, frivillighet og andre lokale, regionale og nasjonale aktører. Samarbeidet kan foregå gjennom alt fra ad hoc-preget enkeltsakssamarbeid, til lovregulerte organisasjonsformer (jf. NOU 2016:4, s. 191). Kommunene har stort handlingsrom knyttet til de samarbeidsrelasjonene de inngår, og det er vanskelig å trekke generelle slutninger som vil være gyldige for alle former for eksternt samarbeid en kommune kan ha. I dette underkapittelet fokuserer vi i hovedsak på samarbeid med andre kommuner og fylkeskommuner, men omtaler også andre samarbeidsrelasjoner der det er relevant.

Kristiansand kommune spiller en viktig rolle som landsdelssenter, og har en ledende posisjon i samarbeidet om næringsutvikling i regionen.¹⁴ Kommunen deltar i den regionale samhandlingsstrukturen #vårtagder som legger til rette for samarbeid om regional utvikling mellom offentlige og private aktører. Samarbeid med andre kommuner, fylkeskommunen og andre eksterne aktører er altså en viktig del av kommunens virke, og det er derfor relevant å belyse hvorvidt et skifte av styringsform vil påvirke dette.

Selv om det finnes en rekke studier som belyser kommuners samarbeid med andre aktører (se for eksempel Blåka, 2022; Vinsand og Langset, 2016; Folkestad og Lindén, 2014), er sammenhengene mellom politiske styringsformer og samarbeid svært lite omtalt i forskningslitteraturen. I vår litteraturgjennomgang fant vi ingen studier som belyser mulige virkninger av et skifte av styringsform på kommunens samarbeid med eksterne aktører. Informantene våre kjente heller ikke til at dette er belyst systematisk i forskningslitteraturen. Det foreligger med andre ord ikke forskning som gir grunnlag for å si noe om mulige virkninger av et skifte av styringsform på eksternt samarbeid.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at det heller ikke er grunn til å forvente at et skifte av styringsform vil utgjøre en betydelig forskjell på hvordan kommunens samarbeid fungerer, verken med andre kommuner, fylkeskommuner eller andre aktører. Flere av informantene er opptatt av at det er viktig å ikke overvurdere virkningen av et skifte av styringsform på samarbeid. Kommunens formelle samarbeidsavtaler, og de forpliktelsene kommunen har tatt på seg, vil ikke endre seg ved et skifte av styringsform, med mindre de folkevalgte ønsker det. Statlige krav til kommunal tjenesteproduksjon er også de samme i begge styringsformer, og legger i stor grad rammene for kommunenes økonomi og handlingsrom (Grindheim og Jones, 2020, s. 18).

Formelle og praktiske forskjeller

Vi kan skille mellom formelle forskjeller mellom de to styringsformene knyttet til hvordan samarbeid foregår, og praktiske forskjeller. De formelle forskjellene gjelder når samarbeid er organisert etter en lovfestet organisasjonsform, som de ulike formene for interkommunalt samarbeid i kommuneloven. Praktiske forskjeller dreier seg om hvorvidt et skifte av styringsform påvirker hvordan samarbeidet

¹⁴ Jf. Strategisk næringsplan for Kristiansandsregionen

foregår: Påvirker parlamentarismen hvor enkelt eller vanskelig det er å samarbeide med andre aktører? Kan et skifte av styringsform bidra til at samarbeid blir mer politisert?

Kommuneloven legger noen formelle rammer for interkommunalt samarbeid. Kommunene har stort handlingsrom når det gjelder valg av samarbeidsform, og denne valgfriheten er like stor i den parlamentariske styringsformen som i formannskapsmodellen. Samtidig er det noen få formelle forskjeller mellom hvordan kommunelovens samarbeidsformer fungerer i de to styringsmodellene (jf. tekstboks nedenfor).

Interkommunalt samarbeid: Forskjeller mellom styringsformene

Valg av medlemmer til representantskapet i interkommunalt politisk råd (§ 18) og kommunalt oppgavefellesskap (§ 19) kan, men må ikke, gjennomføres på ulik måte i de to styringsformene. I formannskapsmodellen velger bystyret sin(e) representant(er) til representantskapet, mens i den parlamentariske styringsformen kan valg av representanter delegeres til byrådet.

Representantskapet er det øverste organet i disse to organisasjonsformene, og alle deltakerne i samarbeidet skal være representert med minst ett medlem.

Medlemmer av byrådet kan velges til representantskapet.

Byrådet er øverste administrative ledelse i en parlamentarisk kommune, og vil dermed ha rollen som øverste administrative ledelse i samarbeidsformer der dette er relevant, fremfor kommunedirektøren som i formannskapskommuner. Bystyret kan selv vedta at rådet kan gi enkeltmedlemmer ansvaret for å lede deler av administrasjonen. Dette gjelder i administrativt vertskommunesamarbeid (§ 20-2), og i vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd (§ 20-3) hvis nemnda delegerer vedtaksmyndighet til kommunedirektøren i vertskommunen.

I eksterne samarbeid vil det ofte være byrådsleder og ikke ordfører som fungerer som kommunens representant i møte med samarbeidspartnere, for eksempel ordførere fra andre kommuner. Dette er kanskje den viktigste praktiske forskjellen knyttet til samarbeid i de to styringsformene. I hovedsak synes det å være praksis at byrådet tar seg av representasjon knyttet til kommunens politikk og tjenester, mens ordfører representerer kommunen ved arrangementer og besøk som er av en mer seremoniell karakter (Klausen, Myrvold og Stokstad 2018, s. 59; Bergen kommune, 2021). For eksempel er det byrådslederne som representerer de parlamentariske kommunene i KS storbynettverk, der de møter ordførere fra formannskapskommunene i nettverket. I rent administrative fora kan det være naturlig at kommunen representeres av det øverste administrative ledernivået i byrådsavdelingene, kommunaldirektørnivået. Det er for eksempel kommunaldirektør ved byrådsleders kontor som representerer Bergen i Kommunedirektørutvalget (KDU) i Vestland. Samtidig er det viktig å merke seg at det kan variere fra samarbeid til samarbeid hvem det er naturlig at stiller som kommunen sin representant.

Påvirker så de praktiske forskjellene mellom styringsformene hvordan kommunens samarbeid arter seg i praksis? For det første, er det relevant å vurdere hvorvidt det kan påvirke samarbeidet mellom kommunen og andre kommuner eller fylkeskommuner hvis samarbeidspartene har **ulik styringsform**. For eksempel har Agder fylkeskommune formannskapsmodell, og Kristiansand kommune samarbeider med fylkeskommunen på en rekke områder. Hovedinntrykket fra våre intervjuer er at ulik styringsform

hos samarbeidspartnere har lite å si for hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Erfaringer fra Oslo og Bergen tyder på at det heller ikke har noe å si at det er en annen rolle, byrådsleder, som møter ordførere eller fylkesordførere. Flere peker på at hvilken politisk konstellasjon som har flertall hos de ulike samarbeidspartene, nok er viktigere for hvordan samarbeidet fungerer enn hvilken styringsform kommunen har. Hvis samme politiske blokk har flertall, er samarbeidet trolig enklere enn hvis det er to ulike sider av den politiske skalaen.

Én informant pekte på at helhetlig styring kanskje kan oppleves som en utfordring i samarbeid mellom parlamentariske kommuner og kommuner eller fylkeskommuner med formannskapsmodellen. Inndelingen i byrådsavdelinger kan gjøre det vanskelig å samhandle på tvers, og denne utfordringen kan gjøre seg gjeldende i kommunalt samarbeid om tverrgående utfordringer som klima og beredskap. Samtidig pekte informanten på at det tross alt er Norges to største kommuner som har innført parlamentarisme, og at samhandlingsutfordringer trolig vil øke med kommunestørrelse. Det er dermed vanskelig å slå fast at det er styringsformen som sådan som er årsaken til eventuelle slike utfordringer.

Et annet relevant spørsmål er hvorvidt inndelingen i en styrende posisjon og et mindretall i opposisjon kan bidra til [politisering av kommunens samarbeid](#). Man kan se for seg at valg av samarbeidspartnere, både offentlige, private og andre, kanskje kan få et mer politisk preg enn i en formannskapsmodell. Også her er hovedinntrykket fra intervjuene at styringsform trolig ikke har så mye å si. Som vi så i kapittel 2 fungerer flere av de store formannskapskommunene i landet i praksis etter parlamentariske prinsipper, med en inndeling i en posisjon og en opposisjon fremfor konsensusorientert samarbeid på tvers av partilinjer. Dermed vil nok ikke den praktiske forskjellen mellom styringsformene være så stor når det gjelder politisering av samarbeid.

Samarbeid kan utvilsomt være krevende og tidvis konfliktfylt i begge styringsformer, men det er ikke grunnlag for å si at den ene styringsformen gjør det [enklere eller vanskeligere](#) å samarbeide enn den andre. I både formannskapskommunen Stavanger og den parlamentariske kommunen Bergen har det for eksempel vært konflikter mellom kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid om havnevesen (se Haga, 2014; Birkevold, 2021). Det er ingen tvil om at politiske skillelinjer kan prege samarbeid i den parlamentariske styringsformen, men våre informanter mener at dette trolig ikke henger sammen med styringsformen som sådan. En konfliktpreget politisk kultur vil sannsynligvis prege kommunens samarbeid med eksterne aktører, i begge styringsformer.

[Oppsummert](#) har vi sett at det er lite forskning som belyser forskjeller mellom hvordan kommunens eksterne samarbeid fungerer i de to styringsformene. Hovedinntrykket fra intervjuene våre er at det heller ikke er grunn til å forvente at samarbeid vil arte seg annerledes. Det er noe få formelle forskjeller mellom de to styringsformene når det gjelder hvordan samarbeid er organisert, men det er ikke grunn til å forvente at dette påvirker hvordan samarbeidet foregår i praksis. Funn fra intervjuene tyder på at det heller ikke vil ha noe å si at kommunen samarbeider med andre kommuner eller fylkeskommuner som har en annen styringsform, eller at parlamentarisme nødvendigvis fører til at samarbeidsrelasjonene blir mer politiserte. Samarbeid kan være utfordrende i begge styringsformer, men det er nok andre årsaker til dette enn styringsform. For eksempel vil trolig en konfliktfylt politisk kultur kunne påvirke kommunens samarbeid, uavhengig av styringsform.

Internt samarbeid: Ansattes representanter

Til sist i dette kapittelet belyser vi hvorvidt et skifte av styringsform vil påvirke kommunens samarbeid med de ansattes representanter. Dette temaet er heller ikke belyst i forskning eller annen litteratur i særlig grad. Vi baserer oss derfor på informasjon fra intervjuene vi har gjennomført, bestemmelsene i kommuneloven og sentrale dokumenter om ansattmedvirkning i Bergen kommune.

Formelle strukturer for ansattmedvirkning

Ansattes rett til medvirkning og medbestemmelse er en viktig del av den nordiske arbeidslivsmodellen, og denne retten er regulert i Hovedavtalen. I kommunal sektor er de viktigste formelle strukturene for ansattmedvirkning partssammensatte utvalg (kommuneloven § 5-11) og arbeidsmiljøutvalg (arbeidsmiljøloven § 7-1). Partssammensatte utvalg skal bestå av representanter for kommunen og representanter for de ansatte, og behandler saker som angår forholdet mellom de ansatte og kommunen som arbeidsgiver. Arbeidsmiljøutvalg skal bestå av like mange representanter fra arbeidstaker og arbeidsgiver, og skal jobbe for at arbeidsmiljøet i virksomheten er fullt forsvarlig.

Kravet om å ha disse formelle medvirkningsorganene gjelder i begge styringsformer, og lovreguleringen er den samme. Dermed vil variasjon i utformingen av medvirkningsorganer i hovedsak skyldes valg tatt i den enkelte kommune, og ikke styringsform. Det er samtidig noen forskjeller mellom de to styringsformene, og vi gjør kort rede for disse her:

I formannskapsmodellen er det kommunedirektøren som har det løpende personalansvaret for kommunens ansatte. I den parlamentariske styringsformen ligger dette ansvaret hos byrådet, og bystyret kan selv vedta at rådet kan gi enkeltmedlemmer ansvaret for å lede deler av administrasjonen. En viktig forskjell mellom de to styringsformene er altså at det er folkevalgte som sitter med det løpende personalansvaret i den parlamentariske styringsformen.

At arbeidsgiveransvaret ligger hos byrådet kan påvirke det partssammensatte utvalget, som ligger under bystyret. Erfaringene fra Oslo og Bergen tilsier at det kan være hensiktsmessig å avvikle dette utvalget og erstatte det med organ for medvirkning som ligger under byrådet, fordi det er der arbeidsgiveransvaret ligger. Det partssammensatte utvalget kan kun avvikles og erstattes av en annen ordning dersom minst $\frac{3}{4}$ av de ansatte i kommunen ønsker en slik endring.

I Bergen kommune ble det partssammensatte utvalget avviklet etter to bystyreperioder (Bergen kommune, 2007). Utvalget ble erstattet av et organ under byrådet, det sentrale samarbeidsutvalget (DSSU). I dette utvalget sitter det fem representanter fra arbeidstakerorganisasjonene, og fem representanter utpekt av byrådet (Bergen kommune, u.d.). DSSU har status som et informasjonsmøte der partene informerer hverandre om aktuelle saker. Saker som skal drøftes blir tatt opp i egne drøftingsmøter på lavere nivåer i organisasjonen (konsern- byrådsavdelings- eller enhetsnivå).

Erfaringer med ansattmedvirkning i parlamentariske kommuner

Hovedinntrykket fra intervjuene vi har gjennomført, er at ansattmedvirkning er godt ivaretatt i begge styringsformer. Det kan nok oppstå situasjoner der det er knyttet misnøye til ansattmedvirkningen i parlamentariske kommuner, men dette handler trolig om enkeltsaker heller enn styringsformen som

sådan. Erfaringene fra parlamentariske kommuner tyder på at det har fungert godt å erstatte det partssammensatte utvalget under bystyret med et organ under byrådet. Da saken om å avvikle det partssammensatte utvalget i Bergen ble behandlet, var det knyttet spenning til hvordan den nye ordningen ville fungere. De ansatte uttalte at:

(...) i stedet [for å beholde administrasjonsutvalget] er det svært viktig å fortsette den igangsatte prosessen med å styrke Det sentrale samarbeidsutvalget som en hensiktsmessig arena for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte (Bergen kommune, 2007)

Uttalelsen fra de ansatte viser altså at kommunen gjorde seg noen erfaringer med hvordan ordningen fungerte, og ville videreutvikle den basert på disse erfaringene.

Det vil nok være noen praktiske aspekter ved medvirkningen som arter seg ulikt i formannskapskommuner og i parlamentariske kommuner, selv om de formelle medvirkningsorganene er de samme. To informanter trekker frem at byrådet har større handlingsrom til å gjøre **organisatoriske endringer** som berører de ansatte i en parlamentarisk modell enn det kommunedirektøren har i formannskapsmodellen. Forskjellen gjelder imidlertid organiseringen på byrådsavdelingsnivå, og ikke lengre ned i organisasjonen. Høsten 2022 ble det gjort flere endringer i ansvarsområdene til byrådene i Bergen, der for eksempel Kontor for skjenkesaker ble flyttet fra Byrådsavdeling for helse og omsorg til Byrådsavdeling for finans, næring og eierskap (Bergen kommune, 2022). Slike endringer vil nok kunne gjennomføres raskere i en parlamentarisk kommune enn i en formannskapskommune.

Som vi så i underkapittelet om åpenhet, er muligheten for redusert **åpenhet og innsyn** en sentral innvending mot den parlamentariske styringsformen. Det er dermed relevant å vurdere hvorvidt dette kan påvirke ansattmedvirkningen i kommunen. Bergen kommune sin veileder for partssamarbeid, peker på at:

I et parlamentarisk system vil hovedutfordringen knyttet til medbestemmelse og medinnflytelse for arbeidstakerne og deres tillitsvalgte være å avklare begrepet fra Hovedavtalen om at informasjon og drøfting skal foregå «så tidlig som mulig» (Bergen kommune, u.d.)

Bakgrunnen for denne utfordringen, er at byrådet har anledning til å lukke de forberedende byrådskonferansene. Dermed har de «mulighet til å vurdere saker konfidensielt og uten drøfting (...) før saken fremmes til behandling i byrådet» (Bergen kommune, 2022). Bergen kommune sin veileder for partssamarbeid viser til tidligere dommer i Arbeidsretten, som legger til grunn at drøftelsesplikten oppstår når det iverksettes en konkret, målrettet prosess mot beslutningen hvor arbeidstakerne må sikres medinnflytelse, og at byrådet kan definere at dette inntreer først etter at saken er behandlet i byrådskonferanse. Veilederen peker på at det ofte vil være hensiktsmessig å legge opp til informasjon og drøfting med ansattrepresentanter etter byrådskonferansen, men før det endelige vedtaket blir fattet.

På spørsmål om hvorvidt manglende åpenhet og innsyn er en utfordring for ansattmedvirkning i parlamentariske kommuner, er informantene delte i sine vurderinger. Noen mener at når prosessene i større grad er lukket, kommer de ansattes representanter i noen tilfeller inn i prosessene når beslutningene egentlig er tatt. Andre mener at lukkethet og mangel på informasjon ikke er en

fremtredende utfordring i samarbeidet mellom kommunen og de ansattes representanter per i dag. Én informant hevder at dette kanskje kan være en «myte» om den parlamentariske styringsformen som henger igjen fra da parlamentarismen var en lite utprøvd styringsform i norske kommuner. De parlamentariske kommunene har trolig gjort seg erfaringer med at åpenhet er viktig for å få styringsmodellen til å fungere godt, og dette gjelder også åpenhet ovenfor de ansattes representanter.

Hovedinntrykket fra intervjuene vi har gjennomført er at ansattmedvirkning er godt ivaretatt i begge styringsformer. Det samme lovverket gjelder for både formannskapskommuner og parlamentariske kommuner. I en parlamentarisk styringsform kan det være hensiktsmessig å erstatte det partssammensatte utvalget under bystyret med et organ under byrådet, men en slik endring kan bare gjennomføres dersom $\frac{3}{4}$ av de ansatte ønsker det. Funn fra intervjuene tyder på at utfordringer knyttet til ansattrepresentasjon som regel ikke skyldes styringsformen som sådan, men heller andre forhold. Mindre åpenhet og innsyn kan være en utfordring for ansattmedvirkningen i parlamentariske kommuner, men det må ikke være slik.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi belyst mulige virkninger av en overgang til parlamentarisme på åpenhet, deltakelse og samarbeid med eksterne aktører og med ansattrepresentanter. Hovedinntrykket er at det foreligger lite empirisk forskning som belyser variasjoner mellom styringsformene innenfor disse tre temaene. Kapittelet er derfor basert på den begrensede forskningen som finnes, og funn fra intervjuene vi har gjennomført.

Kommuneloven tilsier at byrådet i en parlamentarisk styringsmodell har større muligheter til å lukke møter og unnta innsyn i saksdokumenter, enn et formannskap. Det er samtidig et handlingsrom knyttet til åpenhet innenfor begge modeller, og forskning har vist at det også forekommer lukkede møter i formannskapskommuner. Ved en overgang til parlamentarisme vil det være viktig å innføre en så åpen modell som mulig, for å legge til rette for ansvarsutkreving.

Det er en teoretisk forventning at en innføring av parlamentarisme kan bidra til å øke befolkningens politiske deltakelse fordi forskjellene mellom de politiske partiene blir tydeligere enn i formannskapsmodellen. Det er imidlertid ikke empirisk grunnlag for å si at dette faktisk skjer, og en eventuell slik virkning blir trolig svekket av at norske byråd stort sett har vært koalisjoner, og ofte i mindretall.

I den parlamentariske styringsformen kan partiene rekruttere kandidater til et byråd eksternt, og kandidater som er valgt inn i bystyret må frasi seg vervet hvis de trer inn i byrådet. Det kan være nødvendig å innføre tiltak som styrker bystyrets og opposisjonens rolle i et parlamentarisk system, for at det skal føles meningsfullt å være opposisjonspolitiker. Dette kan bidra til å sikre god rekruttering til lokalpolitikken.

Funn fra intervjuene tyder på at det ikke er grunn til å forvente at kommunens eksterne samarbeid vil bli påvirket av en overgang til parlamentarisme i særlig grad. Informantene peker på at samarbeid kan være utfordrende i begge styringsformer, men det er trolig andre årsaker til dette enn styringsform. For eksempel vil en konfliktfylt politisk kultur kunne påvirke kommunens samarbeid, uavhengig av

styringsform. I samarbeid med andre kommuner og fylkeskommuner er det også viktig hvilke politiske partier det er som har flertallet hos de ulike samarbeidspartene.

Vi finner at ansattmedvirkning er godt ivaretatt i begge styringsformer. Viktige medvirkningsorganer er regulert av det samme lovverket i både formannskapsmodellen og parlamentarismen. I en parlamentarisk styringsform kan det være hensiktsmessig å erstatte det partssammensatte utvalget under bystyret med et organ under byrådet, men en slik endring kan bare gjennomføres dersom $\frac{3}{4}$ av de ansatte ønsker det. Funnene våre tyder på at åpenhet og innsyn *kan* være en utfordring for ansattmedvirkningen i parlamentariske kommuner, men det må ikke være slik.

4 Organisatoriske og økonomiske konsekvenser

I dette kapitlet belyser vi de organisatoriske og økonomiske konsekvensene av en eventuell innføring av parlamentarisme i Kristiansand kommune. Vi gjør først rede for nye folkevalgte organer som vil oppstå ved en overgang til parlamentarisme, og endringer i eksisterende folkevalgte organer. Vi utreder også en skisse over hvordan en byrådsmodell i Kristiansand kan utformes. Deretter ser vi på utgiftene til administrasjon og politisk styring i de ti største kommunene i landet for å belyse hvordan disse utgiftene varierer innad i, og mellom, de to styringsformene. Til sist drøfter vi de økonomiske konsekvensene av en innføring av parlamentarisme.

Datakildene i dette kapitlet er statistikk fra KOSTRA om kommuneøkonomi og data om kommunal organisering fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase. Vi bygger også på organisasjonskart og godtgjøringsreglement for dagens Kristiansand, samt de parlamentariske kommunene Oslo og Bergen. I tillegg trekker vi inn sentrale funn fra tidligere utredninger av parlamentarisme i andre kommuner.

En hovedkonklusjon fra dette kapitlet er at kommunene har stor frihet til å utforme sin parlamentariske modell. Samtidig er det viktig å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse hos byrådene som skal iverksette politikken som blir vedtatt i bystyret, og i bystyret som skal drive kontroll med byrådet. Erfaringene fra parlamentariske kommuner viser at styringsformen er dyrere i drift enn formannskapsmodellen. Det skyldes først og fremst økte utgifter til politisk styring og ikke endrede administrasjonsutgifter.

Organisatoriske konsekvenser

En overgang til parlamentarisme vil endre den politiske og administrative organiseringen av Kristiansand kommune. Parlamentarisme er mindre regulert i kommuneloven enn det formannskapsmodellen er, og derfor er det mange organisatoriske detaljer som kommunene står fritt til å utforme selv.

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

Nye og eksisterende folkevalgte organer

I det følgende gjør vi rede for folkevalgte organ som kommunen må opprette ved en innføring av parlamentarisme. Videre drøfter vi de folkevalgte organene som videreføres, og hvorvidt en innføring av parlamentarisme vil endre deres oppgaver og mandat.

Byrådet

Som vi så i kapittel 2, innebærer en overgang til parlamentarisme at formannskapet og kommunedirektørstillingen faller bort, og det opprettes et nytt organ, byrådet. Dette består av en **byrådsleder** og et antall **byrådsmedlemmer**.¹⁵ Det er to metoder for å danne et byråd: Valg (kommunelovens § 10-4) eller utpeking (§ 10-5). Valg innebærer at bystyret stemmer over et forslag til byråd, med navngitte medlemmer. Utpeking innebærer at ordføreren peker på en byrådslederkandidat, som får i oppgave å sette sammen byrådet. Dette er praksis i Oslo og Bergen (Jones et al., 2021, s. 16). Bystyret kan felle byrådet ved et mistillitsforslag, og byrådet kan også true med å gå av, ved å stille kabinettsspørsmål til bystyret.

Bystyret må avgjøre hvor mange medlemmer byrådet skal ha. Dagens byråd i Oslo består av ni personer, mens i Bergen består det av syv personer. Tromsø hadde seks byråder i de fire årene med en parlamentarisk styringsmodell. I tillegg er det vanlig at hver byråd har én eller flere **politiske rådgivere**. I Bergen har alle byrådene én politisk rådgiver, mens byrådslederen har to.¹⁶ I Oslo varierer det mellom én og tre rådgivere per byråd.¹⁷ I Tromsø hadde alle byrådene én rådgiver hver.

¹⁵ Som tidligere nevnt, er betegnelsen i kommuneloven kommuneråd og kommunerådsleder, mens i Oslo og Bergen omtales dette organet som et byråd, og medlemmene som byrådsleder og byråder.

¹⁶ Én stilling som politisk rådgiver og stabssjef for rådgiverne, og én stilling som politisk rådgiver og presseansvarlig.

¹⁷ Omtalt som «byrådssekretærer».

Tabell 4.1: Organisering og avlønning av byrådet i Oslo, Bergen og Tromsø^{18, 19}

| | Antall | Antall rådgivere | Lønnsnivå |
|--------------------|--------|------------------|--|
| Oslo | 9 | 18 | Byrådsleder: 1,5 mill. Byråd: 1,4 mill. |
| Bergen | 7 | 8 | Byrådsleder: 1,1 mill. Byråd: 1,0 mill. |
| Tromsø (2011-2015) | 6 | 6 | Byrådsleder: 1,2 mill.* Byråd: 1,1 mill.* |

* For Tromsø har vi indeksregulert avlønnen i 2012 for å gjøre tallene i tabellen sammenliknbare. I 2012 var byrådsleder avlønnnet med 886 800 kr og byrådene med 798 100 kr.

Hvor mange byrådsmedlemmer og rådgivere det er behov for, avhenger av hvor stor kapasitet det er behov for i styringen av kommunen. Trolig er det mest relevant å sammenligne Kristiansand med Bergen og Tromsø i denne sammenhengen. Oslo kommune er betydelig større og har en mer kompleks drift og flere ansvarsområder fordi Oslo har status som både kommune og fylkeskommune.

Mulige byrådsmodeller i Kristiansand kommune

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

Det er naturlig at det er samsvar mellom inndelingen i byrådsavdelinger og utvalgene under bystyret. Dette er hensiktsmessig for å sikre gode koblinger mellom bystyrets arbeid og byrådets arbeid. Samtidig kan det være behov for at byrådsavdelingene er mer spesialiserte enn utvalgene, siden byrådene arbeider tettere på den kommunale administrasjonen og tjenesteproduksjonen. I Oslo og Bergen er det stor grad av samsvar mellom byrådsavdelingene og utvalgene, samtidig som byrådsavdelingene har en noe mer spesialisert inndeling (for en oversikt, se vedlegg 1). For eksempel har Bergen byrådsavdelinger for *finans, næring og eierskap* og for *kultur, sosial og inkludering*, mens ett utvalg – *utvalg for finans, kultur og næring* – har ansvar for politikken innenfor områdene som dekkes av disse to byrådsavdelingene.

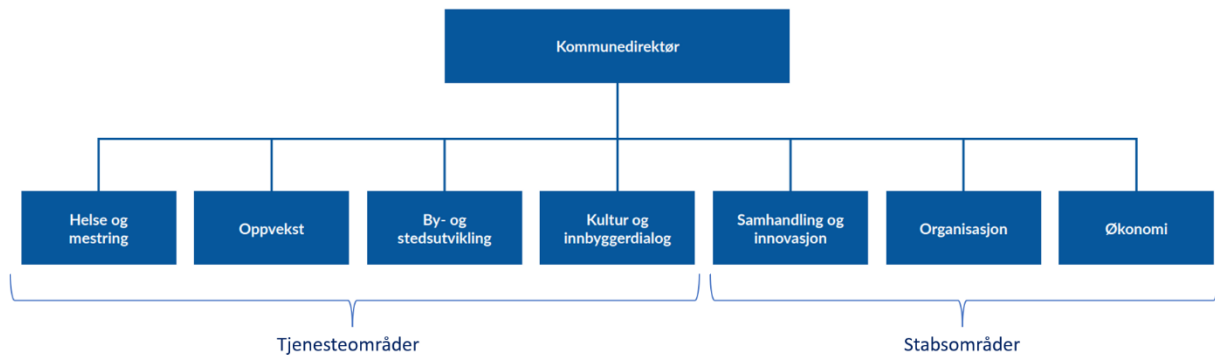
Kristiansand kommune er i dag organisert slik at det er sammenfall mellom inndelingen i tjenesteområder og inndelingen i utvalg under bystyret. På bakgrunn av dette, mener vi det vil være naturlig å ta utgangspunkt i denne inndelingen ved en eventuell innføring av parlamentarisme.

Å ta utgangspunkt i dagens tjenesteområder vil også være fordelaktig fordi det er gunstig å gjøre så få endringer som mulig i den administrative organiseringen ved en overgang til parlamentarisme. Et skifte av styringssystem er en stor omveltning for en kommune, og stabilitet i den administrative organiseringen kan bidra til å sikre en god overgang mellom styringsformene.

¹⁸ Oslo kommune (2022); Bergen kommune (2022); Tromsø kommune (2012)

¹⁹ I Bergen får byrådsleder 93 prosent av godtgjøringen til stortingsrepresentanter. Byrådene får et tillegg på 5 prosent av godtgjørelsen for leder av bystyreutvalg. I Oslo får byrådsleder 100 prosent av godtgjøringen til regjeringsmedlemmer og byrådene får 90 prosent av godtgjøringen til regjeringsmedlemmer. I Tromsø fikk byrådsleder 105 prosent av ordførers lønn og byrådene fikk 90 prosent av ordførers lønn.

Figur 4.1: Dagens administrative organisering av Kristiansand kommune

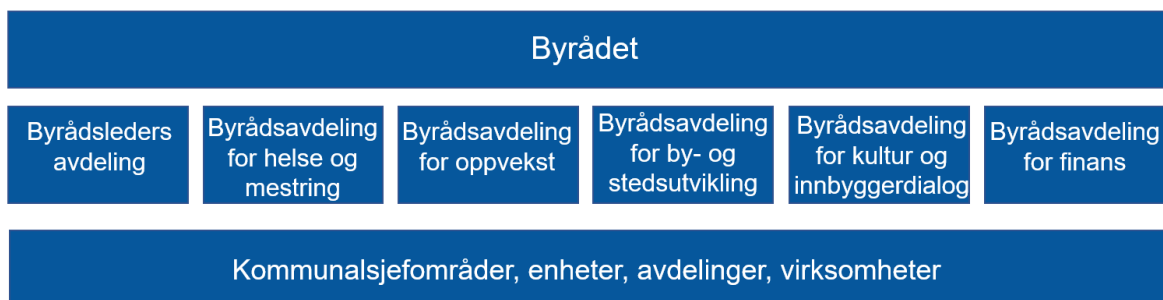


Kilde: Kristiansand kommune (u.d.), vår markering av områdene

Den overordnede administrative organiseringen av dagens Kristiansand består av fire tjenesteområder og tre stabsområder. Denne strukturen ble utarbeidet og vedtatt av fellesnemnda våren 2018, og bygger blant annet på en konsulentrapport utarbeidet av Vivento og Agenda Kaupang, samt innspill fra en rekke interessenter i de tre kommunene som inngikk i sammenslåingen (Kristiansand kommune, 2018). I begrunnelsen for dagens modell (jf. figur 4.1) blir det vektlagt at en slik organisering vil bidra til tverrsektorielt samarbeid og samhandling på tvers, der tjenestene er gode, likeverdige og nære. Innbyggerne skal oppleve å bo i én kommune. Videre skal den administrative organisering fremme innovasjon, samskaping og innbyggerinvolvering. For å lykkes, står det i begrunnelsen at man legger opp til stor lederkraft hos kommunedirektøren. Denne stillingen utgår som nevnt i en byrådsmodell.

I figur 4.2 skisserer vi et eksempel på hvordan organiseringen av et byråd i Kristiansand kommune kan se ut, med utgangspunkt i dagens struktur. Hvert av dagens tjenesteområder blir avdelinger som ledes av en byråd. I tillegg opprettes en avdeling for byrådslederen. I parlamentariske kommuner har det også vært vanlig å ha en byrådsavdeling for finans,²⁰ som har ansvar for sektorovergrepene oppgaver som budsjett, eiendomsforvaltning og innkjøp. Stabsområdene i dagens struktur (jf. figur 4.1) må ellers plasseres der kommunen finner det hensiktsmessig.

Figur 4.2: Mulig organisering av byrådet ved innføring av parlamentarisme i Kristiansand kommune



²⁰ Oslo har en byrådsavdeling for finans, Bergen har en byrådsavdeling for finans, næring og eierskap.

Bystyret

Bystyret er det øverste organet i styringen av kommunen både i formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsformen (jf. kommunelovens § 5-3), men en innføring av parlamentarisme vil påvirke bystyrets rolle.

I formannskapsmodellen delegerer bystyret myndighet til et organ bestående av representanter som også sitter i bystyret, altså formannskapet. Det er med andre ord gjennomgående representasjon mellom bystyre og formannskap. I en parlamentarisk styringsmodell delegerer derimot bystyret myndigheten til et byråd bestående av personer som *ikke* sitter i bystyret. Flertallet i bystyret har ansvar for politikken innhold, mens byrådet er et utøvende organ og har ansvaret for å gjennomføre bystyrets vedtak (Fimreite et al., 2003, s. 19-20). Dette stiller større krav til at bystyret utfører selvstendig tilsyn og kontroll med byrådet (Ølberg, 2018, s. 140). Bergen kommune sin veileder med praktisk informasjon til folkevalgte (2019, s. 11) beskriver at bystyret skal:

(...) sørge for at kommunens virksomhet drives i samsvar med lover og eget regelverk, og at vedtak i bystyrets organer blir iverksatt og fulgt opp. Bystyret skal vurdere oppnådde resultater i lys av fastsatte mål, strategier, planer og andre vedtak fattet av bystyret.

Bystyret har rett og plikt til å be om den informasjonen som er nødvendig for å kunne utøve denne funksjonen, og byrådet har plikt til å rapportere jevnlig om kommunens økonomiske situasjon og om de områdene der byrådet har delegert beslutningsmyndighet.

Det er avgjørende at bystyret har ressurser og nødvendig kompetanse til å utøve sin tilsyns- og kontrollfunksjon på en god måte. I Oslo og Bergen er det opprettet et eget sekretariat for bystyret som skal bistå i dette arbeidet. I Tromsø ble dette ikke gjort. Erfaringer tilsier at opprettelsen av et eget sekretariat for bystyret ikke nødvendigvis medfører betydelige endringer i utgiftene til administrasjon, men dette vil nok henge sammen med den administrative kapasiteten i kommunen før skiftet av styringsform. Vi skriver mer om rollen til et bystyresekretariat senere i kapittelet.

I en parlamentarisk styrt kommune har **utvalgene under bystyret** i oppgave å drøfte og innstille i saker som byrådet har lagt frem. Utvalgenes rolle og ansvar i de to styringsmodellene er ikke ulike regulert i kommuneloven, men i forskningslitteraturen hevder flere at det er viktig at utvalgene ikke har avgjørelsesmyndighet i den parlamentariske modellen. Det forklares med at tydelig plassering av ansvar er en av de grunnleggende forutsetningene i parlamentarismen (Fimreite et al., 2003, s. 20). Hvis utvalgene fatter egne vedtak, kan dette gjøre det politiske ansvaret uklart. Samtidig ser vi at i Oslo og Bergen har noen av utvalgene avgjørelsesmyndighet, men den fremstår som ganske begrenset. For eksempel har *utvalg for helse og sosial* i Bergen kommune avgjørelsesmyndighet i klagesaker om avslag på skjenkebevilling.

Videre har utvalgene en viktig oppgave i å føre politisk tilsyn og kontroll innenfor sine respektive fagområder, og å påse at bystyrets vedtak blir gjennomført (Bergen kommune, 2019, s. 7). Utvalgene kan også spille en viktig rolle i situasjoner der byrådet er i mindretall og har behov for å sondere mulighetene for å få flertall i en gitt sak (Myrvold, 2004, s. 20-21). Erfaringene fra de parlamentariske kommunene tilsier imidlertid at det kan ta noe tid før utvalgenes rolle i den nye styringsformen får

«satt seg». I Tromsø var det for eksempel uklarerhet rundt hva utvalgenes rolle egentlig skulle være (Buck et al., 2015, s. 32).

I et møte 27. april 2022 vedtok bystyret i Kristiansand en ny utvalgsstruktur som skal gjelde fra høsten 2023 (Kristiansand kommune, 2022a). Utvalgsstrukturen skal bestå av fire utvalg med politisk ansvar for de fire kommunalområdene.

- ◆ Areal- og miljøutvalget
- ◆ Helseutvalget
- ◆ Kulturutvalget
- ◆ Oppvekstutvalget

I tillegg blir dagens Nærings- og eierskapsutvalg omgjort til Kommunalutvalg fra høsten 2023 (Kristiansand kommune, 2022a). Dette utvalget skal også inkludere administrasjonsutvalget. Bystyret har bedt om en egen sak om organiseringen av det partssammensatte arbeidet.

Dersom Kristiansand kommune tar utgangspunkt i dagens tjenesteområder når kommunen organiserer byrådenes ansvar, vil det være naturlig å beholde de fire utvalgene som gjelder fra høsten 2023. Det er da et samsvar mellom politisk og administrativ organisering.

I tillegg er det verdt å merke seg at dagens Nærings- og eierskapsutvalg, eller Kommunalutvalget som det altså heter fra høsten 2023, består av representanter som også sitter i formannskapet. Dermed må medlemmer til dette utvalget velges på en annen måte ved en innføring av parlamentarisme. Dessuten har de parlamentariske kommunene opprettet et forretningsutvalg eller lignende,²¹ som blant annet har ansvar for å koordinere og følge opp bystyrets arbeid.

Bergen og Oslo har i dag **ordfører** og **varaordfører** i full stilling, og én rådgiver til ordføreren. Også Tromsø hadde dette i perioden med parlamentarisme, men varaordføreren hadde halv stilling. Selv om de rettslige rammene for ordførerrollen i hovedsak er de samme i begge styringsformer, er erfaringen fra de parlamentariske kommunene at ordføreren har fått en mindre politisk, og mer symbolsk rolle, enn det som er tilfelle i formannskapsmodellen. I hovedsak synes det å være praksis at ordfører representerer kommunen ved arrangementer og besøk som ikke har en direkte kobling til kommunens politikk og tjenesteområder, men heller er av en mer seremoniell karakter (Klausen, Myrvold og Stokstad 2018, s. 59; Bergen kommune, 2021). Byrådet tar seg av representasjon som i større grad er knyttet til kommunens politikk og tjenester. For eksempel er det byrådsleder som representerer de parlamentariske kommunene i KS storbynettverk, der de møter ordførerne fra formannskapskommunene i nettverket (KS, 2020). Samtidig synes det å være en del gråsoner, og det er i stor grad opp til kommunen å forme arbeidsdelingen mellom ordfører og byrådsleder.

Administrativ organisering

Vi har tatt utgangspunkt i at den administrative organiseringen av kommunen skal endres så lite som mulig ved en eventuell overgang til parlamentarisme. Som redegjort for tidligere i dette kapittelet, er dette hensiktsmessig for å få til en god overgang mellom de to styringsformene. Den viktigste endringen i den administrative organiseringen ved en overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme er at stillingen som kommunedirektør utgår, og at et politisk valgt byråd leder

²¹ Forretningsutvalget i Oslo, utvalg for fullmakter og politisk styringssystem i Bergen.

administrasjonen. Dette innebærer at byrådetts politikk skal være utgangspunktet for administrasjonens saksbehandling, og at byrådet også er ansvarlig for iverksettelsen av de politiske vedtakene som blir gjort.

Det er vanlig at den ansvarlige byråden delegerer myndighet til en direktør, som er den administrative lederen for avdelingen. Det vil derfor være naturlig at dagens direktører innenfor tjenesteområdene fortsetter som direktører i byrådsavdelingene, selv om de da vil få et politisk utnevnt byråd som sin ansvarlige overordnede. Det kan også være naturlig at dagens kommunedirektør blir direktør ved byrådsleders kontor. Det vil ikke være tilfelle at byrådet og direktørene har overlappende oppgaver. Byråden er den øverste *politiske* lederen for byrådsavdelingen, mens direktøren er øverste administrative leder. Ordningen kan sammenlignes med forholdet mellom en minister og departementsråd på statlig nivå.

Når administrasjonen (inkl. dagens politiske og administrativt sekretariat) legges under byrådet, er erfaringen fra Oslo og Bergen at det kan være nyttig med et eget sekretariat på bystyresiden. I Bergen kalles dette Bystyrets kontor, mens i Oslo heter det Bystyrets sekretariat. Bystyret har en viktig oppgave i å føre selvstendig tilsyn og kontroll med byrådet, og det kan derfor være hensiktsmessig at de har tilgang på administrative ressurser som er uavhengige av byrådet. Det kan for eksempel være behov for at bystyret har tilgang til egne jurister eller kan bestille egne faglige utredninger fra sekretariatet. Det kan også være behov for sekretariatressurser til å forbedre og avvikle møter og andre aktiviteter i bystyret og bystyreutvalgene. I tillegg kan et bystyresekretariat ha i oppgave å holde offentligheten orientert om virksomheten i bystyret, og å legge til rette for at ordføreren kan utøve sine representasjonsoppdrag (Bergen kommune, 2020a; Oslo kommune, u.d.). Erfaringer tilsier at det er mulig å opprette et sekretariat for bystyret uten at dette medfører betydelige endringer i administrasjonens størrelse, men dette vil nok henge sammen med den administrative kapasiteten i kommunen før skiftet av styringsform.

Utgifter til politisk styring og administrasjon

I det følgende skal vi se nærmere på dagens driftsutgifter til administrasjon og politisk styring i Kristiansand kommune, sammenlignet med resten av de ti største kommunene i landet. Dette danner et bakteppe for vurderingen av økonomiske konsekvenser av en eventuell overgang fra en formannskapsmodell til parlamentarisme i Kristiansand kommune.

Dataene om utgifter til politisk styring og administrasjon er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) sin statistikk om kommuneregnskap som baserer seg på kommunenes innrapporteringer gjennom KOSTRA. Tallene er for 2021. Det er viktig å ta høyde for at variasjoner i innrapporteringspraksis, både når det gjelder utgifter til politisk styring og til administrasjon, kan gjøre at tallene ikke er direkte sammenlignbare.²² Tallene kan derfor ikke ses på som absolutte størrelser, men de kan allikevel gi et bilde av hvordan kommunenes utgifter varierer. I tillegg til tall fra KOSTRA for 2021 trekker vi også frem noen eksempler på utgiftene som Tromsø hadde under perioden med parlamentarisk styring.

²² Denne utfordringen drøftes for eksempel i Iversen et al. (2022) og Ranheim (2011)

Utgifter til politisk styring

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

Tabell 4.2: Brutto driftsutgifter til politisk styring 2021 (KOSTRA funksjon 100)

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.2 viser utgiftene til politisk styring i de ti største kommunene i Norge. I veilederen til rapporteringen heter det at driftsutgifter til politisk styring blant annet skal inkludere godtgjørelser til folkevalgte og folkevalgte oppnevnt av bystyre/kommunestyre (f.eks. byråd/kommunaleråd), partistøtte, utgifter til valgavvikling og utgifter til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 84). Dermed skal denne rapporteringen fange opp de utgiftene som øker med innføringen av parlamentarisme. Tabellen viser utgiftene til politisk styring sett i forhold til antall innbyggere i kommunen (beløp per innbygger), hvor stor andel (prosent) av kommunens totale utgifter som går til politisk styring og beløpet i kroner (antall 1000).

Det er stor variasjon i formannskapskommunenes utgifter til politisk styring. Kristiansand ligger i øvre halvdel av tabellen, under Stavanger, Asker og Bærum. Fredrikstad, Lillestrøm og Trondheim ligger nederst. Utgiftene varierer fra rundt 230 kroner per innbygger i Trondheim til rundt 400 kroner per innbygger i Stavanger. Hovedtendensene i hvilke av de ti kommunene som har høyest og lavest utgifter til politisk styring, har vært ganske stabile over tid.

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

Da Tromsø hadde parlamentarisme økte utgiftene til politisk styring betraktelig (Buck et al., 2015, s. 68). I 2015, det siste hele året kommunen hadde parlamentarisme,²³ brukte de 448 kroner per innbygger på politisk styring, eller 0,6 prosent av de totale utgiftene til kommunen. Dette var mye mer enn Oslo og Bergen brukte på samme tidspunkt,²⁴ og også betydelig mer enn formannskapskommunene i tabell 4.2 brukte dette året. Da Tromsø gjeninnførte formannskapsmodellen gikk utgiftene til politisk styring tydelig ned.

Tallene i tabell 4.2, og erfaringen fra Tromsø, illustrerer at det er viktig å klargjøre *hva som sammenlignes* når det hevdes at parlamentarismen er en dyrere styringsform enn formannskapsmodellen. Hvis vi sammenligner den enkelte kommune med seg selv før og etter endret styringsform, er det imidlertid et klart mønster at parlamentarismen øker utgiftene til politisk styring. Dette er erfaringen fra alle kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisme.

Utgifter til administrasjon

I tabell 4.3 viser vi brutto driftsutgifter til administrasjon i de ti største kommunene i landet i 2021. Rapporteringen skal inkludere utgifter til administrativ ledelse, forstått som ledere som har både økonomiske og administrative fullmakter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 85). Det er verdt å merke seg at noe av forskjellene mellom kommunene trolig skyldes ulik føring av utgiftene til administrasjon. Et prosjekt som Senter for økonomisk forskning nylig gjennomførte på oppdrag fra KS storbyforskning fant for eksempel mange feilføringer i denne innrapporteringen (Iversen et al., 2022). Dette kan gjøre at kommunenes utgifter til administrasjon fremstår som høyere eller lavere enn de egentlig er. Rapporten peker for eksempel på at i Kristiansand har kommunesammenslåingen gjort at de innrapporterte utgiftene nok er høyere enn de faktiske utgiftene, spesielt i 2020.

Tabell 4.3: Brutto driftsutgifter til administrasjon (KOSTRA funksjon 120)

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Også når det gjelder administrasjonsutgifter, er det stor variasjon mellom kommunene som har formannskapsmodell. Utgiftene varierer fra rundt 3200 kroner per innbygger i Trondheim til 4700

²³ Formannskapsmodellen ble gjeninnført sommeren 2016 (Saxi, 2018, s. 4)

²⁴ 259 kroner i Oslo og 270 kroner i Bergen

kroner per innbygger i Fredrikstad. Også her er Kristiansand blant de kommunene som har høyest utgifter.

At parlamentarisme regnes som en dyrere styringsform enn formannskapsmodellen, skyldes først og fremst økte utgifter til politisk styring og ikke endrede administrasjonsutgifter. Utredningene av parlamentarisme i Fredrikstad (2014), Stavanger (2015 og 2022) og Trondheim (2015 og kostnadsberegning 2019) la til grunn at utgiftene til administrasjon ikke ville øke ved en innføring av parlamentarisme. Dermed er det ikke nødvendigvis slik at styringsmodellen i seg selv vil føre til økte utgifter til administrasjon. Erfaringer fra Tromsøparlamentarismen illustrerer dette: Utgiftene til administrasjon holdt seg på samme nivå da kommunen gjeninnførte formannskapsmodellen i 2016, mens utgiftene til politisk styring sank betraktelig.²⁵

Økonomiske konsekvenser

I denne delen tar vi for oss mulige økonomiske konsekvenser av en innføring av parlamentarisme i Kristiansand kommune. Vi gjør først rede for de mest sentrale kostnadsreduksjonene ved en overgang til parlamentarisme. Deretter gir vi et overslag over de økonomiske konsekvensene av byrådsmodellen som er redegjort for tidligere i kapittelet, samt to alternative modeller med hhv. én byråd mer, og én byråd mindre.

Vi vil understreke at summene i dette kapittelet er grove estimater, fordi det er usikkert hva et skifte av styringsform vil innebære av engangsutgifter. Det er også verdt å merke seg at kommunen kan påvirke utgiftene til styringsformen gjennom forskjellige organisatoriske valg. Vi beregner i hovedsak kostnader knyttet til endringer som *må* skje ved et skifte av styringsform, mens mer usikre endringer ikke er tatt med.

Tidligere erfaringer har vist at utgiftene til administrasjon ikke nødvendigvis endres i betydelig grad ved en innføring av parlamentarisme. Dette ble lagt til grunn i utredningen av parlamentarisme i Fredrikstad (2014), Stavanger (2015 og 2022) og Trondheim (2015 og 2019). I disse utredningene var utgangspunktet at det ville være mulig å gjennomføre en overgang til parlamentarisme uten en betydelig økning i administrasjonens størrelse. Samtidig kan det oppstå et behov for økt administrativ kapasitet i forbindelse med overgangen til ny styringsform, eller det kan på sikt bli et ønske om å øke størrelsen på administrasjonen for å sikre tilstrekkelig kapasitet til effektiv iverksetting av byrådets politikk. Alternativt kan man også tenke seg at administrasjonen størrelse på sikt kan bli mindre, ettersom byrådene tar oppgaven som øverste politiske leder for administrasjonen. Utgifter som dette er imidlertid usikre og vanskelige å tallfeste. I det følgende omtaler vi derfor kun utgiftene til politisk styring.

Sentrale økonomiske endringer

En innføring av parlamentarisme vil innebære at noen av dagens utgifter til politisk styring faller bort. Formannskapet vil avvikles, og dette innebærer en utgiftsreduksjon på rundt 4,3 millioner kroner årlig

²⁵ Statistikken i KOSTRA går kun tilbake til 2015. Derfor er det ikke mulig å belyse endringer i utgiftene før og etter at parlamentarismen ble innført i Bergen, Oslo og Tromsø, gjennom denne kilden.

(jf. Reglement for godtgjøring og velferdsgoder for folkevalgte i Kristiansand kommune).²⁶ I tillegg til frikjøpet for medlemmene i formannskapet, har vi i denne summen lagt til et tillegg for arbeidsgiveravgift og pensjon.²⁷

Det kan være naturlig å vurdere om kapasiteten hos ordføreren skal reduseres ved en overgang til parlamentarisme, fordi rollen til en ordfører kan sies å være mer begrenset i en parlamentarisk kommune enn i en formannskapskommune. Tromsø hadde ordfører i full stilling, varaordfører i halv stilling og rådgiver for ordføreren da de hadde parlamentarisme. Oslo og Bergen har i dag ordfører og varaordfører i full stilling, samt rådgiver og forkontor for ordføreren (Oslo kommune, u.d.; Bergen kommune, 2019).

Praksisen fra Bergen og Oslo viser at det *kan* være behov for to fulltidsstillinger og én rådgiver til ordfører selv om ordførerrollen er mer begrenset i parlamentariske kommuner. På bakgrunn av dette har vi ikke tatt med eventuelle reduksjoner i kapasiteten som ligger hos ordfører og varaordfører i våre beregninger.²⁸ Det vil være opp til bystyret å vurdere om en reduksjon er hensiktsmessig.

Det kan også, som tidligere nevnt, være aktuelt å gjøre noen endringer i utvalgene under bystyret. Vi velger imidlertid å ikke tallfeste eventuelle kostnadsendringer knyttet til disse endringer, fordi de økonomiske konsekvensene av slike endringer er sammensatte.²⁹

Opprettelsen av et byråd vil innebære økte kostnader til avlønning av politikere. Her kan imidlertid kommunen påvirke utgiftene gjennom:

- ◆ Antall byråder
- ◆ Antall rådgivere
- ◆ Lønnsnivå for byråder og rådgivere

I Oslo og Bergen ligger lønnen til byrådsleder og byråder mellom 1 og 1,5 mill. kr. (jf. tabell 4.1). Rådgivernes lønn ligger lavere enn dette og fastsettes av byrådet.

Vi har beregnet utgiftene til en byrådsmodell bestående av 6 personer (jf. figur 4.2). Vi har også beregnet utgiftene til et byrådsalternativ bestående av fem personer, og et alternativ bestående av sju personer. Kostnadene vi har beregnet tar utgangspunkt i dagens godtgjøring til ordfører og varaordfører i Kristiansand.³⁰ Vi har beregnet at byrådsleder mottar det samme som ordfører, og byrådsmedlemmer det samme som varaordfører. Dessuten har hver byråd én rådgiver med en årslønn

²⁶ I beregningene har vi ikke trukket fra kostnader for ordfører og varaordfører sin deltakelse i formannskapet, fordi de har fast godtgjøring for sine verv og ikke får noe ekstra for å sitte i formannskapet.

²⁷ Frikjøpet for hvert medlem tilsvarer 30% av C (jf. Reglement for godtgjøring og velferdsgoder for folkevalgte i Kristiansand kommune) og tillegget på arbeidsgiveravgift og pensjon har vi beregnet til 15 %.

²⁸ Dette ble heller ikke gjort da Trondheim kommune beregnet kostnader til parlamentarisme i 2019: De tok utgangspunkt i at det ikke ville bli endringer i utgiftene til ordfører og varaordfører (Trondheim kommune 2019, s. 3).

²⁹ Utgiftene knyttet til utvalg bli påvirket av den vedtatte reduksjonen i antall medlemmer i bystyret, og reduksjonen i antall utvalg. Det vil også avhenge av om kommunen velger å opprette forretningsutvalg, og/eller å erstatte det partssammensatte utvalget med et organ under bystyret. Politisk og administrativt sekretariat i Kristiansand estimerte at ved å gå fra 71 til 53 medlemmer i bystyret, ville den totale kostnadsreduksjonen være på ca. 3,5 millioner (Kristiansand kommune, 2022b). Bystyret vedtok å redusere antallet til 57 medlemmer (Kristiansand kommune, 2022a).

³⁰ Ordfører mottar i dag godtgjøringsnivå A, 81% av statsrådslønn. Varaordfører mottar godtgjøringsnivå B, 72% av statsrådslønn. I tillegg har vi lagt til et påslag på 25 prosent av lønnen for utgifter som feriepenger, arbeidsgiveravgift og pensjon (sosiale kostnader).

satt til 800 000 kroner.³¹ Dette gir følgende merkostnader når utgiftene til formannskapet er trukket fra:

- ◆ Byråd bestående av 5 personer: Merkostnad på minst 7,7 millioner kroner årlig
- ◆ Byråd bestående av 6 personer: Merkostnad på minst 10 millioner kroner årlig
- ◆ Byråd bestående av 7 personer: Merkostnad på minst 12,4 millioner kroner årlig

Vi vil understreke at disse summene kun er estimater, som det er knyttet stor usikkerhet til. En overgang til parlamentarisme kan også innebære engangsutgifter knyttet til f.eks. utredningsarbeid eller ombygging. Slike kostnader er ikke beregnet inn i våre utregninger.

I tillegg må kommunen vurdere hvordan opposisjonen skal sikres tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å utføre sine kontrolloppgaver på en forsvarlig måte. Som nevnt tidligere, krever kommuneloven § 10-10 at det legges til rette for opposisjonens arbeidsvilkår i parlamentariske kommuner, slik at den kan utgjøre en reell motvekt til posisjonen. I Bergen kommune er dette løst ved at partiene i opposisjon får høyere representantstøtte enn partiene i posisjon (Trondheim kommune, 2019, s. 4). Opposisjonspartiene kan for eksempel bruke støtten til å ansette egne rådgivere eller utføre egne utredninger.

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

Avveining mellom kapasitet og utgifter

Byrådets størrelse og antallet rådgivere byrådene har til disposisjon har mye å si for byrådets kapasitet. Som diskutert tidligere ser flere styringsdyktighet som en viktig fordel ved parlamentarismen. Saxi (2015, s. 12) peker på at et stort byråd er dyrt, men kapasiteten blir større og det blir plass til flere partier. Med flere partier i en koalisjon kan en imidlertid også se for seg at styringskapasiteten går ned – avhengig av hvem som har flertall og hvor godt partiene i posisjon samarbeider. Et mindre og billigere byråd, med plass til færre partier, øker i utgangspunktet maktkonsentrasjonen. En slik situasjon kan gjøre politikktutformingene mer majoritetspreget (Saxi, 2015, s. 12).

Et høyt antall rådgivere kan bidra til å styrke byrådets kapasitet kontra bystyret. Erfaringene fra Tromsø viser at et byråd med mange politiske rådgivere sammenlignet med kapasiteten i bystyret ga mer majoritetspreget styring (Buck et al., 2015, s. 40, 98). Hadde man imidlertid balansert kapasiteten til bystyret opp mot dette, ville kanskje opposisjonen oppfattet sine påvirkningsmuligheter som mer reelle. Kanskje kunne dette også ha ført politikken i en mer konsensusorientert retning.

Oppsummering

Kommunene har stor valgfrihet i utformingene av et parlamentarisk styringssystem. Erfaringene fra parlamentariske kommuner har imidlertid vist at det er viktig å ha tilstrekkelig kapasitet og

³¹ 1 000 000 kroner inkludert sosiale kostnader.

kompetanse hos byrådet som skal iverksette den politikken som blir vedtatt i bystyret, og i bystyret som skal drive kontroll med byrådet.

Vi har utredet et eksempel på hvordan organiseringen av en byrådsmodell i Kristiansand kan se ut. Vi har også beregnet hva en byrådsmodell vil koste, avhengig av om byrådet har fem, seks eller syv medlemmer. Disse eksemplene viser at sammenliknet med dagens formannskapsmodell, vil utgiftene til politisk styring vil øke med minst 7,7 millioner, 10 millioner eller 12,4 millioner kroner årlig dersom Kristiansand kommune innfører parlamentarisme. Dette bør imidlertid behandles som grove estimat. Engangsutgifter knyttet til skifte av styringsform og eventuelle økninger i utgifter knyttet til opposisjonens arbeidsvilkår er ikke tatt med i beregningen. Dessuten har Kristiansand vedtatt å redusere antall representanter i bystyret betraktelig neste periode, samt å redusere antallet politiske utvalg. Også dette vil påvirke de totale utgiftene til politisk styring.

Valgene man tar om organisatorisk utforming, berører hva det koster med parlamentarisk styringsform, men også hvilken kapasitet de folkevalgte har til å gjøre politisk arbeid. Noen vil argumentere for at kostnadsøkningen er en investering i lokaldemokratiet. En sentral forutsetning er imidlertid at også opposisjonen får gode arbeidsvilkår. At opposisjonen har nok kapasitet til å holde byrådet ansvarlig, er viktig for en velfungerende parlamentarisk styringsform.

5 Oppsummering og konklusjoner

Dette prosjektet har hatt to hovedformål: (1) å synliggjøre fordeler og ulemper ved den parlamentariske styringsformen og formannskapsmodellen, og (2) å belyse mulige konsekvenser av en innføring av parlamentarisme i Kristiansand kommune. Få kommuner har innført parlamentarisme, og de evalueringene av styringsformen som foreligger har ofte blitt gjennomført i kort tid etter skiftet av styringsform. Dermed er ikke all variasjon mellom styringsformene grundig belyst i den empiriske forskningen. Vi har derfor gjennomført intervjuer med eksperter fra forskning og praksisfeltet, for å supplere kunnskapen fra tidligere forskning og utredninger. I dette avsluttende kapitlet gir vi en kort oppsummering av utredningens hovedfunn.

Fordeler og ulemper ved styringsformene

Formannskapsmodellen er basert på (1) en idé om samarbeid og konsensus på tvers av politiske skillelinjer, (2) at mindretallet tas med i de politiske beslutningsprosessene og (3) at det er kommunedirektøren som innstiller saker til politisk behandling (Grindheim og Jones, 2022, s. 12). Fra et politisk ståsted er fordelene med denne modellen at den kan fremme konsensusbygging og helhetlig styring av den kommunale virksomheten.

Ulempene, fra et politisk ståsted, er at det er vanskelig å plassere det politiske ansvaret for utforming og iverksetting av politiske vedtak. Mindretallet opplever en begrenset mulighet til å holde flertallet ansvarlig, og flertallet opplever at de har begrenset innflytelse over administrasjonens arbeid. Dermed kan de oppleve at de blir holdt ansvarlig for ting de ikke har mulighet til å påvirke.

Den **parlamentariske** styringsmodellen er basert på (1) en idé om konkurranse mellom forskjellige interesser langs politiske skillelinjer, (2) at mindretallet fungerer som opposisjon mot et styringsdyktig flertall i posisjon og (3) at det er byråden, som øverste ansvarlig for byrådsavdelingen, som innstiller saker til politisk behandling (Grindheim og Jones, 2022, s. 12). Fra et politisk ståsted, er fordelene med denne modellen en ansvarliggjøring av politikerne, også for det som foregår i administrasjonen.

Ulempene, fra et politisk ståsted, er at modellen er mer konkurranse- enn konsensusorientert, og at opposisjonen dermed utelates fra de politiske beslutningsprosessene i større grad enn i formannskapsmodellen. Kommuneloven åpner for at politiske prosesser i større grad kan lukkes i parlamentarismen. Dette kan være en ulempe ved modellen, men samtidig finner vi at kommunene har et visst handlingsrom rundt åpenhet og innsyn i begge styringsmodeller.

Den sterke vektleggingen av konkurranse i den parlamentariske modellen kan også bidra til en politisering av enkeltsaker, og sektororganiseringen kan gjøre det utfordrende å samarbeide og samordne kommunens arbeid på tvers av byrådsavdelingene.

Argumenter om kompetanse, konkurranse og kostnader tyder på at parlamentarisme passer best i større kommuner.

Konsekvenser av en overgang til parlamentarisme

Det er usikkert hvorvidt, og eventuelt hvordan, et skifte av styringsform vil påvirke **graden av konkurranse- eller konsensuspreg** i politikken. Våre funn tyder på at konkurranse blir påvirket av lokal politisk kultur, kanskje vel så mye som styringsform. Ved en eventuell overgang til parlamentarisme, vil graden av konkurranse trolig henge sammen med hvorvidt byrådet har flertall eller mindretall.

Det organisatoriske **forholdet mellom folkevalgte og administrasjonen** er vesentlig forskjellig i de to styringsmodellene. I formannskapskommuner er det en kommunedirektør som leder administrasjonen og som innstiller saker til politisk behandling. I parlamentariske kommuner overtar byrådet den strategiske styringen av administrasjonen og stillingen som kommunedirektør faller bort. Det innebærer at de folkevalgtes innflytelse over administrasjonens arbeid øker. Kapasiteten til administrasjonen vil imidlertid ikke nødvendigvis øke, og kravene til forsvarlig saksbehandling er de samme i begge styringsformer. Rolleforståelse og gjensidig tillitt er viktig for å få relasjonen mellom folkevalgte og administrasjon til å fungere godt, i begge styringsformer.

I den parlamentariske modellen er **ansvarslinjene** klarere enn i formannskapsmodellen. I tillegg til at byrådet er den øverste lederen av administrasjonen, er de folkevalgte, i prinsippet, enten i posisjon eller opposisjon. Opposisjonen blir utelatt fra de politiske beslutningsprosessene i større grad enn i formannskapsmodellen. Politikere i posisjon har **større makt, men også større ansvar** i parlamentarisk styrte kommuner. Byrådet kan stille kabinettspørsmål overfor bystyret, men kan også bli tvunget til å gå gjennom et mistillitsforslag fra bystyret.

Kommuneloven åpner opp for at parlamentariske kommuner kan lukke de politiske prosessene i større grad enn i formannskapskommuner. Dermed kan et skifte av styringsform gi mindre innsyn for opposisjonen, og for allmennheten. Samtidig finner utredningen at det ikke nødvendigvis *må* være slik – styringsmodellen kan utformes med større eller mindre grad av **åpenhet**.

Det er en teoretisk forventning at parlamentarismen kan bidra til å øke den **politiske deltakelsen**, fordi forskjellene mellom de politiske partiene blir tydeligere. Vi finner imidlertid ikke støtte til en slik hypotese, verken i forskningslitteraturen eller intervjuene vi har gjennomført. I den parlamentariske styringsformen kan kandidater til byrådet **rekrutteres** eksternt, altså blant personer som ikke er valgt inn i bystyret. Bystyremedlemmer som går inn i byrådet, må frasi seg bystyrevervet. Den

parlamentariske styringsformen stiller store krav til byrådene, som blir ledere for store administrative tjenesteområder. Dette gjør at partiene kanskje må tenke annerledes rundt rekrutteringen.

Vi finner ikke grunnlag for å si at en innføring av parlamentarisme vil påvirke kommunens eksterne samarbeid. En konfliktfylt politisk kultur kan nok ha innflytelse på samarbeidet med andre aktører, men dette gjelder i begge styringsformer.

I en parlamentarisk styringsform ligger det løpende arbeidsgiveransvaret hos byrådet. Vi finner at samarbeidet med ansattes representanter og **ansattmedvirkning** er godt ivaretatt både formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsformen. Det er det samme lovverket som regulerer ansattmedvirkningen i begge styringsformer. Mindre åpenhet og innsyn kan være en utfordring for ansattmedvirkningen i parlamentariske kommuner, men det må ikke være slik.

Ved en innføring av parlamentarisme vil formannskapet og kommunedirektørstillingen avvikles, og det opprettes et byråd som er øverste leder for administrasjonen. De **økonomiske** konsekvensene av et skifte av styringsform er vanskelige å tallfeste, men erfaringene fra andre kommuner tilsier at en overgang til parlamentarisme vil innebære økte kostnader til politisk styring. For Kristiansand kommune har vi estimert dette til en merkostnad på mellom 7,7 millioner og 12,4 millioner årlig, avhengig av hvor mange medlemmer det er i byrådet. Dette er imidlertid grove estimater, som ikke tar hensyn til eventuelle engangsutgifter knyttet til skifte av styringsform. Erfaringer fra norske kommuner tilsier at utgiftene til administrasjon ikke endres betydelig ved en overgang til parlamentarisme.

Litteratur

- Agenda Kaupang (2014). *Parlamentarisme i Fredrikstad. Alternative løsninger*. Rapport nr. R8358. Lastet ned 5.5.2022 fra: <https://forrige.sv.no/fredrikstad/wp-content/uploads/sites/25/2014/09/R8358-Parlamentarisme-i-Fredrikstad.pdf>
- Bakke, Elisabeth og Bjarte Folkestad (2021). Representasjon i nye storkommunar: Forgubbing og sentrumsdominans eller status quo? I Jo Saglie, Signe Bock Seggaard og Dag Arne Christensen (red.), *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 201–228). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Baldersheim, Harald og Torodd Strand (1988). Byregjering» i Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringssjokjekt. (NIBR Rapport 1988: 19). Lastet ned 01.02.2022: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2016102508026.
- Bergh, Johannes, Dag Arne Christensen og Tor Helge Holmås (2021). Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning? I Jo Saglie, Signe Bock Seggaard og Dag Arne Christensen (red.) *Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg?* (s. 87–115). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bergen kommune (2007). Avvikling av administrasjonsutvalget. Notat til bystyrets kontor fra finansbyråd Henning Warloe. Saksnr. 200700786-17. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bksak/2007130766-1/Avvikling-av-administrasjonsutvalget>
- Bergen kommune (2019). Praktisk informasjon til folkevalgte i Bergen kommune. Lastet ned 12.9.2022: <https://www.bergen.kommune.no/politikk/politisk-styring/publikasjoner/hefte-med-informasjon-til-folkevalgte>
- Bergen kommune (2020, 30. juni). Drift av politiske utvalg. Lastet ned 14.10.2022: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/bystyrets-kontor/om-oss/drift-av-politiske-utvalg>
- Bergen kommune (2020). Reglement for folkevalgtes innsynsrett 2020-2023. Vedtatt av Bergen bystyre 22. september 2020, sak 262/20. Lastet ned 05.10.2022 fra: <https://www.bergen.kommune.no/styringsdokument/3839578>
- Bergen kommune (2021). Representasjon. Lastet ned 14.10.2022 fra: <https://www.bergen.kommune.no/politikk/ordforeren/representasjon>
- Bergen kommune (2022). Forskrift om folkevalgtes rett til godtgjøring og velferdsgoder i Bergen kommune. Lastet ned 28.9.2022: <https://www.bergen.kommune.no/styringsdokument/6401499>
- Bergen kommune (u.d.). Partssamarbeid i Bergen kommune. *Veileder*. Rev.nr. 5.
- Birkevold, Harald (2021, 12. mars). Bør havneselskapet avvikles? *Stavanger Aftenblad*. Hentet fra: <https://www.aftenbladet.no/meninger/kommentar/i/aP39WE/boer-havneselskapet-avvikles>

- Bjørnå, Hilde, Tor Arne Morskogen og Nora Uvsvakk (2018). Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 59 (2), 180-200. Hentet fra: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-291X-2018-02-03>.
- Blåka, Sara (2022). *Cooperation is no Panacea: Inter-municipal Cooperation, Service Delivery, and the Optimum Scale of Operation. A Study of how Cooperation Affects Performance in Local Service Delivery* (doktorgradsavhandling, Universitetet i Agder). Hentet fra <https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/2998555/Dissertation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Blåka, Sara og Marte Winsvold (2013). Organisatoriske faktorerens betydning for demokratisk styring. I Marte Winsvold (red.) *Veier til god lokaldemokratisk styring* (s. 140-172). NIBR-rapport 2013:24. Hentet fra: <https://www.ks.no/contentassets/72438ca65669437caba88c6a690c974f/veier-til-god-lokaldemokratisk-styring.pdf>
- Buck, Marcus, Hans Petter Saxi og Tord Willumsen (2015). *Tromsøparlamentarismen. En evaluering av den parlamentariske styringsmodellen for Tromsø kommune*. UiT Norges arktiske universitet. Hentet fra: <https://docplayer.me/6681496-Tromsoparlamentarismen.html>
- Cheibub, José Antonio og Bjørn Erik Rasch (2022). «Constitutional parliamentarism in Europe, 1800-2019». *West European Politics*, Vol. 45, No. 3, s. 470-501. Lastet ned 10.5.2022: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/92460/Constitutional%2Bparliamentarism%2Bin%2BEurope%2B1800%2B2019.pdf?sequence=1>
- Christensen, Dag Arne og Sveinung Arnesen (2013). Deltakelsen ved kommunestyrevalget 2011. I Johannes Bergh og Dag Arne Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati - lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011* (s. 47–72). Oslo: Abstrakt forlag.
- Christensen, Dag Arne, Sveinung Arnesen, Guro Ødegård og Johannes Bergh (2013). *Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011*. Institutt for samfunnsforskning rapport 2013: 1. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/r_2013_1_web.pdf
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy*. New Haven og London: Yale University Press.
- Danbolt, Marte (2002, 29. mai). Kristiansand utreder parlamentarisme. *Fædrelandsvennen*. Lastet ned 21.06.2022: <https://www.kommunal-rapport.no/politikk/kristiansand-utreder-parlamentarisme/80058/>
- Deloitte. (2020). Forvaltningsrevisjon Bergen kommune. Offentlighet og innsynspraksis. Deloitte rapport 2020 mars. Hentet fra: bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/1399268/VEDLEGG-Prosjektskisse-innsyn
- Espelund, Karen og Trygve Bragstad (1999). *Parlamentarisme i Trondheim?* Rapport for ordføreren i Trondheim. Hentet fra: <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/08-organisasjon/bystyresekretariatet/parlamentarisme-i-trondheim.pdf>
- Fimreite, Anne Lise, Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine Monica Myrvold og Ståle Opedal (2003). Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune. (Rapport 4:2003). Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier: Bergen.

- Fimreite, Anne Lise og Jacob Aars (2021). Bybanekaos og parlamentarisme. Fagsamtale mellom Anne Lise Fimreite og Jacob Aars. Ledet av Morten Myksvoll. *Norsk medborgerpanel*, Universitetet i Bergen, desember 2021. Lastet ned 4.3.2022:
https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/medborgernotat_bybanekaos_og_parlamentarisme.pdf.
- Folkestad, Bjarte og Tord Skogedal Lindén (2014). *Offentlig-privat samarbeid i kommuner. Modeller og erfaringer*. UNI Research rapport 8-2014. Hentet fra
https://www.regjeringen.no/contentassets/f271f49b9fbd42eeaf52441fd8d97908/ops_kommuner_rokkansenteret.pdf
- Grimmelikhuijsen, Stephan. (2012) Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government. *Utrecht University Repository*. Hentet fra:
<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/218113>
- Grindheim, Jan Erik og Hanna Jones (2022). *Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av politiske styringsformer for Stavanger kommune*. Ideas2evidence rapport 10:2022. Hentet fra:
<https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Utredning%20av%20politiske%20styringsformer%20for%20Stavanger%20kommune.pdf>
- Haga, Anders (2014, 27. november). Krangler videre om milliardeiendommer. *Bergens Tidende*. Hentet fra <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/dvV7A/krangler-videre-om-milliardeiendommer>.
- 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*. NIBRs Pluss-serie, 3-99.
- Iversen, Jon Marius Vaag, Øyvind Sunde, Eli Såstad, Trond Erik Lunder, Erik Magnussen, Audun Thorstensen, Ole Henning Nyhus, Kaja von der Leyen (2022). *Kommunal administrasjon i storbyene*. SØF-rapport n. 03/22. Tilgjengelig fra:
https://samforsk.no/uploads/files/3_22_kommunal_administrasjon_i_storbyene.pdf
- Jones, Hanna, Jostein Ryssevik, Eva Marit Kristoffersen og Ingvild Misje (2021). *Sluttrapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase 2020*. (ideas2evidence rapport 13:2021). Hentet fra <https://www.ideas2evidence.com/publications/sluttrapport-kommunal-og-moderniseringsdepartementets-organisasjonsdatabase-2020>
- Jøsendal, Jan Sivert og Erik Plathe (2022). *Samskaping politikk og administrasjon i strategiske planprosesser*. Agenda Kaupang/Asplan Viak-rapport. Hentet fra:
<https://www.agendakaupang.no/publication/samskaping-politikk-og-administrasjon-i-strategiske-planprosesser/>
- Klausen, Jan Erling, Trine Monica Myrvold og Sigrid Stokstad (2018). *To tårn, to ledere. Hvem skal representere Oslo kommune?* NIBR-rapport 2018:10. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5781/2018-10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase (2020). Data samlet av ideas2evidence, i samarbeid med NORCE og UiB. Tilgjengelig fra: www.kommunalorganisering.no

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Veileder til kontoplanen i KOSTRA for rapporteringsåret 2021. Lastet ned 12.9.2022 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2021/2021-korrigert-jan-21/veileder-til-kostra-kontoplanen-2021-endelig-versjon-korrigert-29.01.21-og-publisert.pdf>
- Kristiansand kommune (2018). Overordnet administrativ organisering av nye Kristiansand. Saksnummer 201801534-7. Hentet fra: <https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/Vis/Pdf/bilag/2e2694f9-e3de-4c12-8b70-85f282e142aa?redirectDirectlyToPdf=false>
- Kristiansand kommune (2020). Reglement for godtgjøring av velferdsgoder for folkevalgte i Kristiansand kommune. Lastet ned 12.09.2022: <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/a9d0fa4a6b1c46c0971987bf6dee0502/forskrift---godtgjorelse-og-reglement-oppdatert-for-behandling-i-bystyret-29.01.20.pdf>
- Kristiansand kommune (2022a). Bystyrets størrelse og politisk struktur. Bystyremøte 27.04.2022, sak 68/22. Arkivsak 2022008903. Hentet fra: <https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/Vis/Pdf/bilag/7a9491df-b30b-4f9f-9900-1257a18a5887?redirectDirectlyToPdf=false>
- Kristiansand kommune (2022b). Bystyrets størrelse og politisk struktur. Politisk og administrativt sekretariat, forslag til vedtak. Hentet fra: <https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/Vis/Pdf/bilag/026351d8-d500-4a98-9b69-acd9b8e21680?redirectDirectlyToPdf=false>
- Kristiansand kommune (u.d.). Organisasjonskart. Lastet ned 12.09.2022 fra: <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/27679595dd864148b5e55ac09feb8e1f/10352-kristiansand-kommune---organisasjonskart-0121.pdf>
- KS (2020). KS Storbynettverk. Lastet ned 14.10.2022 fra: <https://www.ks.no/om-ks/ledelse-og-utvalg/utvalg/ks-storbynettverk/>
- Leirset, Espen. (2019). Er norske kommuner for åpne? *Nytt Norsk Tidsskrift*. 36(1), 21-30 <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2019-01-03>
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of democracy: government and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lo, Christian og Signy Irene Vabo (2020). Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen? Folkevalgt og politisk leder. I Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo (red.) *Folkevalgt og politisk ledelse* (s. 62-89). Oslo: Cappelen Damm.
- Lokaldemokratiutvalget (2017). *Byen og nærdemokratiet. Rapport fra lokaldemokratiutvalget*. Overlevert byrådsleder 7.4.2017. Hentet fra: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/206337/Rapport-Byen-og-Naerdemokratiet>.

- Martinussen, Pål Erling (2002). «In Search of the Government in Local Government: Coalition Agreements and Office Payoffs in Norway». *Scandinavian Politics Studies*, 25(2). Hentet fra: <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00067>
- Myrvold, Trine Monica (2004). *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. NIBR-notat 2004-113. Hentet fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/2405/2004-113.pdf?sequence=1>
- NOU 2016: 4. (2016). *Ny kommunelov*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>
- Oslo kommune (2022). Lønn og godtgjørelse til politikere i Oslo kommune. Lastet ned 21.9.22 fra: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/reglement/lonn-og-godtgjorelse/#toc-2>
- Oslo kommune (u.d.). Bystyrets sekretariat. Lastet ned 14.10 fra: <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/bystyrets-sekretariat/#gref>
- Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport (2022). Innsyn i norske kommuner. Åpenhetsbarometeret 2022. Hentet fra: https://presse.no/wp-content/uploads/2022/09/Kommuneindeks_2022-7.pdf
- Proba samfunnsanalyse og Telemarksforskning (2022). *Erfaringer med råd for medvirkning*. Proba-rapport 2022-01. Hentet fra: <https://www.ks.no/contentassets/bc559dba28a542d5b1a523ee49ef011e/Rapport-2022-01-Erfaringer-med-rad-for-medvirkning.pdf>
- Ranheim, Anne Kari. (2011). KOSTRA – vi teller, men teller det vi teller? Kommunale utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter – sammenligningsproblemer. (Masteroppgave). Høgskolen i Hedmark. Lastet ned 25.04.2022 fra: <https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/132413/Kostras%20-%20vi%20teller%20men%20teller%20det%20vi%20teller.%20MPA%20Anne%20Kari%20Ranheim.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Røiseland, Asbjørn, Signy Irene Vabo, Eva Sørensen og Jacob Torfing (2020). Folkevalgt og politisk leder. I Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo (red.) *Folkevalgt og politisk ledelse* (s. 9-30). Oslo: Cappelen Damm.
- Saglie, Jo, Marte Winsvold og Sara Blåka (2016). Ansvarsutkreving i lokaldemokratiet: i eller mellom valg? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 32(1): 59-81. Hentet fra: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2936-2016-01-03>
- Saxi, Hans Petter (2009). «Parlamentarisme i norske fylkeskommuner – bedre styring og demokrati?» *Kommunal ekonomi och politik* 13(4), 7-33.
- Saxi, Hans Petter, Oddbjørn Bukve, Arild Gjertsen, Annelin Gustavsens og Arthur Langeland (2014). *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. Bodø. (UiN-rapport nr. 4). Lastet ned 16.5.2022:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/parlamentarismeuin.pdf>.

- Saxi, Hans Petter (2015). Formannskap eller parlamentarisme? Passer parlamentarisme i vår kommune? *Artikkel i lokaldemokrativeilederen på regjeringen.no*. Lastet ned 25.01.2022: <https://www.regjeringen.no/contentassets/618c764e07eb413a8e2d7cda7c212f47/notat-formannskap-eller-parlamentarisme.pdf>
- Saxi, Hans Petter (2018). Systemoppslutning i byene med parlamentarisme. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 34(1), s. 4-20. Lastet ned 1.2.2022: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2936-2018-01-01>.
- Statistisk sentralbyrå (2021). Tabell 12362: Utgifter til tjenesteområdene, kommunekonsert, etter funksjon og art (K) 2015-2021. Funksjon 100 og 120. Lastet ned 29.9.2022: <https://www.ssb.no/statbank/table/12362/>
- Statistisk sentralbyrå (u.d.). Kommunefakta. Lastet ned 24.09.22: <https://www.ssb.no/kommunefakta>
- Stavanger kommune (2015). Utredning om parlamentarisme. Saksdokumenter, journalnr. 12050/15.
- Stokstad, Sigrid (2019). Dette er nytt i ny kommunelov. *Juridika Ekspertkommentar* 28. juni 2019. Lastet ned 16.4.2022: <https://juridika.no/innsikt/dette-blir-nytt-i-ny-kommunelov>.
- Tromsø kommune (2012). Reglement for arbeidsvilkår og godtgjørelse av folkevalgte. Lastet ned 26.9.22: <https://www.yumpu.com/no/document/read/27238709/troms-kommune-reglement-for-arbeidsvilkar-og-godtgjrelse>
- Trondheim kommune (2015). Parlamentarisme 2015. Arkivsak 14/4039. <https://innsyn.trondheim.kommune.no/motekalender/motedag/1003356169>
- Trondheim kommune (2019). Kostnader knyttet til eventuell innføring av parlamentarisme. Arkivsak 19/31437. Lastet ned 28.1.2022: https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=1003393371
- Vabo, Signy Irene (2020, 15. oktober). Skillet politikk-administrasjon må avklares i løpende dialog. *Kommunal Rapport*. Lastet ned 22.08.2022: <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/skillet-politikkadministrasjon-ma-avklares-i-lopende-dialog/123177!/>
- Vestland fylkeskommune (2022, 23. august). Fylkesting – Politikardag om parlamentarisme. Lastet ned 23.8.22: <https://vlfk.mediasite.com/Mediasite/Channel/7349d4c0b4ce41b584d750d2bf74793b5f/watch/ee34d2bfee0d49c19a3b3f4f52e43f431d>
- Vinsand, Geir og Magne Langset (2016). *Status for interkommunalt samarbeid. Utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. NIVI rapport 2016:3. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/859468c5041141fd81ddf399e1374a07/status_interkommunalt.pdf
- Winsvold, Marte (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring (red.)*. NIBR-rapport 2013-24. Lastet ned 12.9.22: <https://www.ks.no/contentassets/72438ca65669437caba88c6a690c974f/veier-til-god-lokaldemokratisk-styring.pdf>

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

Vedlegg 1: Byrådsavdelinger og utvalg i Bergen og Oslo

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



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap