

Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform

The Alderman model in redesign – the interpretation of legitimacy in
Tromsø's new political model

Hilde Bjørnå

Professor, UIT – Norges arktiske universitet

hilde.bjorna@uit.no

Tor Arne Morskogen

Stipendiat, UIT – Norges arktiske universitet

tor.arne.morskogen@uit.no

Nora Uvsbakk

Masterstudent, UIT – Norges arktiske universitet

nuv000@post.uit.no

SAMMENDRAG

Artikkelen dreier seg om omlegging av lokalpolitisk styringsform. Den tar for seg Tromsø kommune som har hatt formannskapsstyre, så parlamentarisk styre, og går tilbake til formannskapsmodellen. Artikkelen setter søkelys på kommunens handlingsrom og evne til å tilpasse politiske styringsmodeller til lokale erfaringer og utfordringer. Den spør om det er noe av det legitimitetsgrunnlaget som lå i den parlamentariske modellen som dras med inn i den nye formannskapsmodellen i Tromsø. Artikkelen trekker lett på et perspektiv om 'policy transfer' og bygger på en kvalitativ case-studie som henter empiri fra dokumenter, intervjuer, observasjoner og avisartikler. Vi finner flere elementer i den nye formannskapsmodellen som har stor gjengklang i legitimeringsgrunnlaget til parlamentarismemodellen. Vår case illustrerer at kommuner har et handlingsrom på modellutforming også innenfor den stramt regulerte formannskapsmodellen, og at det eksisterer både evne og vilje til å utnytte dette handlingsrommet.

Nøkkelord

Kommuner, parlamentarisme, formannskapsmodell, legitimitet, læring

ABSTRACT

This article is about the restructuring of the municipal political forms of government in Tromsø. Tromsø used to have an Alderman model (*Formannskapsmodell*), then it had four years with a parliamentary model, and then it went back to the Alderman model again. The article puts a focus on the Norwegian municipalities' room for maneuver and ability to adjust political organization models to local experiences and challenges. Here we ask: Is part of the 'parliamentary model legitimacy' transferred into the new Alderman model? The article applies a policy transfer perspective. It is a qualitative case study and builds on empirical data from municipal documents, interviews, observations and newspaper articles. The article finds that local politicians learn and use their experiences when developing new forms of government. Legitimacy elements from both the parliamentary and the Alderman model were made relevant in the new model. Our case illustrates that local politicians have leeway to determine structure within the heavily regulated Alderman model, and that they are capable and willing to use this leeway.

Key words

Municipalities, political steering models, legitimacy, learning

INNLEDNING

Noen forskere vil hevde at valg og utforming av policy først og fremst er styrt av rådende 'tommelfingerregler' for hva som bør gjøres¹ (March & Olsen, 2004); de setter fokus på at organisasjoner lærer seg de samme handlingsoppskriftene og med tiden utvikler samme type policy (isomorfisme) (DiMaggio & Powell, 1991). På den andre siden hevder forskere at det ligger i politikkenes natur å ha ambisjoner, gjøre noe nytt og finne løsninger på det som oppfattes som problem (Polsby, 1984). Disse perspektivene representerer ulike syn på politikere og politikernes rolle i endringsprosesser. Her setter vi fokus på kommunen og beslutninger knyttet til kommunens politiske styringsmodeller. Vi har en ambisjon om å bidra med kunnskap om kommunepolitikernes handlingsrom, vilje og evne til å tilpasse styringsmodeller til lokale erfaringer og utfordringer. Dette skal vi gjøre ved å studere legitimitetsgrunnlaget i en omlegging av politisk styringsmodell.

Norske kommuner kan velge mellom to ulike styringsmodeller, den parlamentariske modellen og formannskapsmodellen. Modellene er ulike og struktureres etter ulike lovparagrafer. Viktige kjennetegn ved den parlamentariske modellen er majoritetsbeslutninger, at administrasjonen er underordnet politisk ledelse, og at befolkningen skal vurdere resultatet av det som produseres. Viktige kjennetegn ved formannskapsmodellen er at mindretallet dras med i beslutningsprosessen, at administrasjonen har en sterk rolle, og at befolkningen skal vurdere både beslutningsprosess og resultatet av det som produseres.² Disse kjennetegnene representerer ulike legitimitetsgrunnlag; de bærer med seg ulik oppfatning av hvordan kommunens styring bør henge sammen, og peker ut ulike ønsker og mål. Formannskapsmodellen, som også er kalt normalmodellen, er klart vanligst i Norge. Det er nå

1. Logic of appropriateness.

2. Takk til UiT, HSL-fakultetet, for finansiering av dette forskningsgruppearbeidet (Local Democracy Research).

bare våre to største bykommuner og noen få fylkeskommuner som har parlamentarisk modell.

Vår case er Tromsø kommune. Casen er valgt fordi Tromsø er den eneste kommunen som har skiftet fra fire år med parlamentarisk modell tilbake til formannskapsmodell. Tromsø kommune har dermed hatt en unik anledning til å vurdere de ulike elementene i de politiske styringsmodellene opp mot hverandre. Bakgrunnen for dette skiftet av styringsmodell er dels at Tromsø har hatt en 'hard' politisk kultur, med markerte fronter mellom posisjon og opposisjon. Opposisjonen har opplevd seg som lite inkludert. Dels er det en politisk bakgrunn for skiftet. Valgkampen 2015 var preget av rot i posisjonspartiet Høyres nominasjonsprosess; den sittende og svært populære ordfører kandidaten forsøkte å "nedgradere" byrådsleder på nominasjonsmøtet. Det gikk ikke, og ordfører trakk seg. Dette endret dynamikken i valget, og etter hvert ble det klart på målingene at opposisjonen med Ap i spissen var i tet. Ap er i utgangspunktet for parlamentarisk modell, men valgte å 'forhandle bort' parlamentarisk modell etter valgseier og koalisjonsdannelse med et sterkt Rødt og SV. Rødt og SV er i Tromsø som andre steder, markerte motstandere av parlamentarisk modell. I valgkampen 2015 var også AP kritisk til 'måten den parlamentariske modellen ble praktisert på' i Tromsø. Valgkampen og valget av nytt politisk regime i Tromsø høsten 2015 innebar derfor en forventning om en tilbakeføring til formannskapsmodellen. Dette ble også resultatet.

Vår antagelse er at lokalpolitikere i Tromsø, gjennom å ha praktisert den parlamentariske modellen i fire år, har sett noen fordeler ved den som de ønsker å dra med seg tilbake til formannskapsmodellen i det handlingsrommet som åpnet seg ved omleggingen. Vi antar med andre ord at handlekraft, nytenkning og viljen til å løse problemer er sterkere enn drivkraften som ligger i det å gjøre 'det samme som alle andre'. For å belyse dette, drar vi lett på perspektiver om 'policy transfer', som i store trekk dreier seg om overføringen av det som oppfattes som god policy og kunnskap fra en politisk sektor i én setting til samme sektor i en annen setting (Rose, 1991, 1993). Vi spør konkret: Hvilken legitimitetsforståelse kommer til syne i den «redesignede formannskapsmodellen» i Tromsø? Er det slik at noe av legitimitetsgrunnlaget i den parlamentariske modellen dras med inn i den nye formannskapsmodellen i Tromsø?

Vi gjør først kort rede for perspektiv og analytiske kategorier som belyser graden av overføring av policy og kunnskap fra én politisk setting til en annen. Dernest tar vi for oss legitimitetsgrunnlaget i formannskapsmodellen og legitimitetsgrunnlaget i den parlamentariske modellen. Videre summerer vi opp forskjellene i legitimitetsgrunnlag før vi går inn på metode og empiri. Empirisk ser vi på administrativ organisering, politisk arbeidsform og vurderingsgrunnlag i den nye, redesignede modellen. Artikkelen avsluttes med en diskusjon av legitimitetsforståelsen i den «nye formannskapsmodellen» og en konklusjon.

PERSPEKTIV – OVERFØRING AV KUNNSKAP

Politikernes syn på hva som skal gjøres i en omlegging av styringsmodell, kan være styrt av det som for tiden oppfattes som 'den legitime måten å gjøre ting på' og rådende oppskrifter. Det kan også være at politikerne ønsker å gå sine egne veier så langt som råd: At de har ambisjoner om å gjøre noe nytt og finne løsninger på det som oppfattes som lokale proble-

mer i denne omleggingen. Slik sett er en overgang til ny styringsmodell et potensielt 'policy window' for en kobling av problemer og løsninger (se Kingdon, 2003).

Konkret ser vi på hva slags legitimitetsforståelse som kommer til syne i den nye formannskapsmodellen i Tromsø, og om noe av legitimitetsgrunnlaget i den parlamentariske modellen dras med inn i en redesignet formannskapsmodell. Legitimitetsgrunnlaget sier noe om hvorfor beslutninger på vegne av det offentlige aksepteres, eller ikke aksepteres, som bindende av grupper i samfunnet (Olsen, 1980: 22). Legitimitet er forstått som en oppfatning eller antagelse om at en instans sine handlinger er ønskelige, riktige eller hensiktsmessige innenfor et sosialt system konstruert av normer, verdier, overbevisninger og definisjoner (se Suchman, 1995). Det er anerkjent at man kan gjøre en distinksjon mellom det som er et systems yteevne og de oppfatningene og antagelsene folk har om egnetheten til autoritetsutøvelsen (Olsen, 1983: 15; Weber, 1971). Det er med andre ord ikke slik at det man 'gjør bra' alltid vil bli oppfattet som 'godt', og noe avhengig av politisk farge vil det være noen som ikke liker den ene eller den andre modellen nesten uansett hva som er oppnådd. Vår hensikt her er imidlertid ikke å evaluere modellenes egnethet og generelle oppslutning, men å gå den nye formannskapsmodellen i Tromsø etter i sømmene for å se om det er noe et nytt regime i Tromsø har funnet bevaringsverdig ved den parlamentariske modellen i en tilbakeføring til formannskapsmodellen.

En omsetting av policy, slik som overføringer av elementer knyttet til styringsmodeller, betyr gjerne at man overfører noe og at 'låneren' (her kommunen) selv plukker og velger ut hva som skal brukes. Man kan i så måte finne at låneren plukker en idé uten å ta med seg hele designet denne lånes fra (Wolman & Page, 2002). Organisasjoner kan med andre ord oppføre seg som "rational shoppers" av ideer (Røvik, 1998) og design, og det kan være grader av hvor mye av den opprinnelige policy som overføres til et nytt program (Rose, 1991, 1993). Disse gradene deler Rose i fire.³ Den første er *kopiering*, dvs. en mer eller mindre intakt overføring av noe som allerede eksisterer. Den andre, *emulering*, tar høyde for kontekst, og er en grad som tar høyde for noen tilpasninger i programmet og spesielle forhold. Den tredje graden er å lage en *hybrid*. I en hybrid kombinerer man gjenkjennelige elementer fra to ulike programmer, og dersom deler av utgangspunktets setting er veldig annerledes, må man kanskje også låne elementer fra andre programmer. En hybrid kombinerer med andre ord kjente elementer fra programmer for å skape et nytt og eget program. Rose trekker her en analogi til den menneskelige anatomi; man setter sammen forskjellige deler av den menneskelige anatomi og lager et unikt menneske. Den fjerde og siste kategorien vi trekker fram, kaller Rose for *inspirasjon*. Dette er en prosess hvor man bruker programmer som eksisterer andre steder som et intellektuelt stimulus til å utvikle et nytt program. Denne sistnevnte graden (inspirasjon) kan involvere mål, ideer, begreper, design, strukturer og teknikker, og kan også involvere benevnelser som er mye brukt og som representerer tvetydige og løst koblede idéer (Mossberger, 2000; Wolman & Page, 2002).

Det interessante her er i hvilken grad kommunen som skal tilbakeføre formannskapsmodellen ser legitimitetsgrunnlaget i parlamentarismemodellen som bidrag 'til løsning' på sine utfordringer; kan man på noen måte si at kommunen kopierer, emulerer, lager en hybrid eller er inspirert av parlamentarismemodellen?

3. Ofte også i fem, se f.eks. Rose (1991).

LOKALDEMOKRATIETS ORGANISERING

Fra innføringen av formannskapslovene av 1837 har formannskapsmodellen vært den dominerende varianten av lokaldemokratisk organisering i Norge. Styringsformen hadde monopol fram til Oslo kommune fikk en prøveordning i 1986, hvor det ble det tillatt å organisere lokaldemokratiet på samme måte som Regjeringen organiserer sitt arbeid. Denne prøveordningen ble evaluert etter to år, og konklusjonene i denne evalueringen var at de folkevalgte hadde fått mer innflytelse overfor administrasjonen, at det politiske ansvaret var blitt klarere, og også at beslutningsprosessene var blitt mer helhetlige (Baldersheim & Strand, 1988). Parlamentarisme ble tatt inn i kommuneloven i 1992. I forarbeidene til loven står det at man håpet at parlamentarisk styre skulle «styrke mulighetene for helhetstenkning og for etablering av klare politiske ansvarsforhold» (NOU 1990:13: 148; Saxi, Bukve, Gjertsen, Gustavsen & Langeland, 2014). Kommuneloven (1992) ga også rom for større frihet til å bestemme organisasjons- og styringsform for øvrig, og satte en klarere grense mellom politiske og administrative oppgaver. Loven satte kun krav til at kommunene skulle ha grunnleggende organer: kommunestyre, kontrollutvalg, ordførere, faste utvalg og komiteer, formannskap og rådmann⁴ (de to siste ved valg av formannskapsmodellen). Både formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen har som grunnpremiss at det er folkevalgte representanter som skal ha det øverste ansvaret via et kommunestyre som er valgt direkte av befolkningen. Det er ingen forskjell på hva slags saker som kan delegeres fra kommunestyret til andre organer i de to modellene.

LEGITIMITETSGRUNNLAGET I FORMANNSKAPSMODELLEN

Formannskapsmodellen er å regne som det «normale» valget blant norske kommuner, og det er kun Oslo og Bergen som styrer etter den parlamentariske modellen. I tillegg kommer tre fylkeskommuner.⁵ Alle kommuner som velger formannskapsmodell skal ha et formannskap som ledes av ordføreren, de skal ha en rådmann, og det settes store krav til inkluderende prosedyrer. Det kan ikke stilles mistillit til de politisk valgte representantene i denne modellen. I en formannskapsmodell sitter formannskap og ordfører hele perioden.⁶

I formannskapsmodellen organiseres administrasjonen med en rådmann som øverste leder av kommuneadministrasjonen. Kommuneloven (1992) innførte økt adgang til å delegeres til rådmannen, den innførte at all delegering til administrasjonen skulle skje til rådmannen, og at rådmannen alene står ansvarlig for utøvelsen av delegert myndighet overfor folkevalgte organer. Gjennom det såkalte «timeglassprinsippet» er rådmannen også den eneste representanten for kommunens administrasjon som formannskapet og kommune-

4. Tromsø kommune har vedtatt at stillingen som oftest omtales som rådmann skal hete administrasjonssjef. Vi har valgt å bruke rådmann i den generelle beskrivelsen av formannskapsmodellen, da dette er det som er mest brukt, og administrasjonssjef når vi beskriver den nye modellen i Tromsø, ettersom det er det kommunen har vedtatt å bruke.

5. Trøndelagsfylkene ble slått sammen 1.1.18 og skal styres etter en formannskapsmodell. Etter det er det to fylker som styrer etter en parlamentarisk modell: Nordland og Troms. Det er uklart hvilken styringsmodell som blir valgt i det nye sammenslåtte fylket som kommer ut av Troms og Finnmark, når disse slås sammen 1.1.20.

6. Tidligere måtte ordfører «bekreftes» på nytt etter to år, men dette er nå tatt ut av loven.

styret kjenner; alle saker og bestillinger skal gå via vedtak i formannskap/komiteer eller kommunestyret. Rådmannen har med andre ord stor myndighet og kan ha stor innflytelse på beslutninger. Rådmannen står ansvarlig for utøvelsen av delegert myndighet fra folkevalgte organer. Hun har ansvar for å ivareta helhetshensyn, at saker som legges fram er forsvarlig utredet (rådmannen har plikt til å si ifra om rettslige mangler ved et forslag til vedtak). I tillegg skal hun se til at vedtak blir iverksatt og at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner. Man kan forstå ledelsesorganiseringen i formannskapsmodellen som todelt, delt mellom ordfører og en rådmann på toppen av administrasjonen og med myndighet over det samlede tjenesteapparatet (Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen & Rose, 2014: 57). Formannskapsmodellen bygger med andre ord på at det skal være et skarpt skille mellom politikk og administrasjon. Dette skillet kan vi trekke helt tilbake til Max Weber (1971), som mente at byråkratiet i Europa skulle være underlagt strenge normer for nøytral adferd. Skillet mellom administrasjon og politikk ble også forfektet i USA av Woodrow Wilson (1887).⁷

Politisk finner vi at formannskapsmodellen legger opp til en arbeidsform som drar mindretallet med. Formannskapsmodellens organisering bidrar til at velgernes partipreferanser kommer til uttrykk i alle besluttede organer. Dette øker sannsynligheten for at flere synspunkter, verdier og interesser kommer til uttrykk i beslutningsprosessen (Buck, Saxi & Willumsen, 2015: 17). Modellen har et formannskap som fungerer som et slags arbeidsutvalg/utøvende organ. Dette arbeidsutvalget har en klar arbeidsdeling opp mot administrasjonen, og fungerer på mange måter som et driftsstyre. Det skal bestå av minst fem medlemmer som er utgått av kommunestyret. I Tromsø kommune er det ni representanter i formannskapet, fem fra posisjonspartiene og fire fra opposisjonen. Formannskapet er proporsjonalt sammensatt etter representasjon i kommunestyret (kommuneloven § 8) og sitter i fire år. Formannskapet velges først, deretter velges ordføreren blant formannskapets medlemmer. Formannskapet har som regel flere møter enn kommunestyret, og har mye informasjon og stor innflytelse på innstillinger. I tillegg er formannskapet ofte den eneste komiteen med fullmakt til å fatte beslutninger (dersom komiteene er sammensatt etter kommunelovens § 10a). Dette betyr mye når beslutninger skal fattes. I denne modellen finner vi at ordføreren er talsperson utad, hun organiserer arbeidet i formannskapet og kommunestyret og fungerer som et bindeledd mellom rådmannen (administrasjon) og politikere. Modellen er imidlertid kritisert for at den vanner ut ansvarliggjøringen for politikk; i de tilfeller det er slik at 'alle' har diskutert og er enige om beslutninger, ender befolkningen opp med å ikke vite hvem de skal stille til ansvar i neste valg (se bla. Berg & Rao, 2005: 11; Buck et al., 2015: 17).

Formannskapsmodellen har et implisitt *prosessverdigrunnlag*: Den proporsjonale sammensettingen av det utøvende organ (formannskapet) impliserer at mindretallet i kommunestyret dras med i drøftelsen av viktige beslutninger. Objektive saksframlegg og gjensidige overveielser i formannskapet legger opp til at opposisjonen/mindretallet skal få vesentlig innflytelse i beslutningsprosesser. På denne måten sikres det at opposisjonsvelgere får innflytelse i kommunepolitikken. En slik innflytelse hviler nødvendigvis på posisjonens vilje til å inngå i gjensidige overveielser og til å inngå kompromisser. Det ligger ingen føringer i

7. Se Jacobsen 1997 for diskusjon av forholdet mellom politikk og administrasjon.

loven i retning av konsensus når kommunestyre og formannskap skal treffe vedtak. Likevel er det vanlig i presentasjoner av den norske politiske organiseringen av kommuner å karakterisere beslutningsformen som konsensusorientert (Aarsæther & Bjørnå, 2016; Larsen, 2005). Det går imidlertid klart fram av loven at man skal foreta beslutninger på bakgrunn av tilstrekkelig informasjon og at det skal være stor åpenhet knyttet til formannskapsmodellens beslutningsgrunnlag. De norske kommunene er under formannskapsmodellen underlagt de strengeste åpenhetskriteriene i Norden (NOU 2016:4), noe som gjør befolkningen i stand til å vurdere beslutningsprosesser så vel som beslutningenes resultater når de går til valg.

LEGITIMITETSGRUNNLAGET I DEN PARLAMENTARISKE MODELLEN

Prosessen med å innføre parlamentarisk styring starter med at det fremsettes et forslag i inneværende periode om at det skal innføres parlamentarisk styring. Dette forslaget skal kun voteres over, utfallet spiller ingen rolle. Modellen kan innføres dersom forslaget om parlamentarisme får flertall i kommunestyret i etterfølgende valgperiode (§ 18). Dette sikrer at befolkningen kan si noe om innføringen av parlamentarisme ved stemmeurnene.

I en parlamentarisk modell erstattes rådmannen og formannskapet med et utøvende organ – et byråd⁸ – som består av politikere. Det utøvende organet i den parlamentariske modellen kan velges på to måter. Det kan enten velges ved flertallsvalg i kommunestyret (§ 19), eller ved at byrådsleder utpekes av ordføreren (§ 19a). Ved den førstnevnte ordningen skal det være komplette lister som settes opp mot hverandre – det dreier seg altså om flertallsvalg til samtlige posisjoner i byrådet. Dette innebærer vanligvis at opposisjonen ikke får noen representanter i byrådet (her legges det opp til flertallsmakt). I ordning nummer to er det en utnevnt byrådsleder som peker ut hvem som skal utgjøre byrådet. I en parlamentarisk modell kan ordføreren velges fritt blant samtlige medlemmer i kommunestyret (§ 9). Det kan stilles mistillitsforslag i en parlamentarisk modell: et flertall av kommunestyrets representanter kan tvinge byrådet til å gå. Et byråd, eller hver enkelt byråd, er altså avhengig av å ha tillit fra et flertall i kommunestyret. Dersom denne mangler, må vedkommende gå av. Dersom en slik mistillit rettes mot byrådets leder og denne får flertall, må hele byrådet gå av, med etterfølgende nyvalg eller utpekning. Målsetningen er å klargjøre ansvaret for den politikken som føres.

Byrådet har i denne modellen fullmaktene både fra formannskapet og fra administrasjonssjefen. Et byråd overtar ansvaret over saksutredninger og iverksetting av politikken fra rådmannen (Hagen, Myrvold, Opedal, Stigen & Østtveiten, 1999; Røiseland & Stigen, 2003: 21; Saxi & Stigen, 2006: 70). Dette medfører at byrådet har anledning til å utøve vesentlig politisk skjønn. Et spesielt trekk er at skillelinjene mellom politikk og administrasjon nedtones; i den parlamentariske modellen er vanligvis hver enkelt byråd ansvarlig for administrasjonen og den administrative behandlingen innenfor sitt område. Dette er en parallell til hvordan Stortinget og ministeransvaret fungerer – her får den enkelte byråden anledning til å styre og påvirke den administrative behandlingen av en sak. Dette har flere

8. Dette benevnes «kommuneråd» i loven. Tromsø kommune benytter betegnelsen «byråd», og vi velger derfor her å bruke betegnelsen byråd.

implikasjoner. På den ene siden legitimeres dette ved å legge opp til effektivitet ved at man politisk f.eks. på et tidlig tidspunkt kan begrense utredningsalternativ som skal behandles og vurderes, at man kan prioritere behandling av saker og styre prosesser slik at beslutninger behandles raskt. På den annen side rammes denne modellen av det man kan kalle en politisk styrt administrasjon, dvs. at den grensegangen mellom politikk og administrasjon som Weber og Wilson forfektet er nedtonet. Styreformens vil gi flertallet en sterk posisjon i forhold til de andre grupperingene. Byrådet vil som øverste ledelse for administrasjonen få direkte adgang til all ekspertise hos de ansatte og kan opptre med stor tyngde i utredninger, innstillinger og øvrig virksomhet. Her kan man ende opp med saksframlegg som bevisst unnlater å ta opp forhold man ikke ser seg tjent med politisk. Sakene blir ikke nødvendigvis helt nøytralt utredet og kan få en politisk slagside i utredningsprosessen. Dette kan skape uheldig skjevhet og kan hindre opposisjonen i å fungere som korrektiv og kontrollinstans. Her er det helt essensielt at opposisjonen får sikret tilstrekkelig utredningsmessig kompetanse, og den får derfor tilført ressurser for å ivareta egne utredninger (§ 21). Parlamentarismen innebærer på godt og ondt en økt profesjonalisering av politikere, og er som regel en kostbar ordning siden modellen innebærer større grad av frikjøp og heltidspolitikere. I tillegg til de som utgjør byrådet er det også vanlig med flere byrådssekretærer eller politiske rådgivere.

Som vi ser ovenfor, betyr det å ha flertall særdeles mye i denne modellen.⁹ Det er liten tvil om at en parlamentarisk modell, med et flertall i kommunestyret bak seg, er en «winner takes it all»-modell (Buck et al., 2015; Saxi, 2006) der opposisjonens rolle blir å få fram at de har en alternativ politikk på viktige områder, samt å drive kontroll med posisjonen og å være et talerør for de interessene byrådet ikke vektlegger i sine vurderinger. Dette er vanligvis en krevende rolle ettersom man ikke er representert i det utøvende organ (byrådet). Modellen skal, ifølge 'boka', gi bedre overordnet styring, klarere politiske skillelinjer, økt politisk innflytelse i vedtak og føre til en ansvarliggjøring av politikere (Buck et al., 2015; Saxi, 2006). Disse forholdene er, i tillegg til effektivitet, det som i hovedsak legitimerer den parlamentariske modellen.

I den parlamentariske modellen er også grunnlaget for hvordan borgerne får innsyn og kan vurdere sitt styresett noe annerledes enn i formannskapsmodellen. Byrådet er definert som et folkevalgt organ, med de krav til referater og sakslister, samt åpenhet, som dette medfører. I 2015 klarer et privat forslag (Dokument 8:85L 2014–2015) i Stortinget at byrådskonferansene (eller forberedende byråd) kunne holdes for *lukkede* dører. Dette impliserer at den parlamentariske modellen har et annet syn på åpenhet i den politiske prosess enn formannskapsmodellen – prosessverdien er nedtonet. Befolkningen kan i liten grad vurdere prosessen som har ledet opp til vedtak ettersom denne i stor grad og, reelt sett, vil foregå bak lukkede dører. Det befolkningen kan og vil vurdere, er de resultatene som regimet produserer. Her vil forhold som kvalitet på tjenester, budsjettoverskudd, støy i media etc. spille en viktig rolle for om man får oppslutning ved neste valg.

Vi skisserer i tabell 1 det som kan forstås som parlamentarismens og formannskapsmodellens legitimitetsgrunnlag.

9. Forutsatt at man ikke har et mindretallsråd; da endres 'spillereglene' på noenlunde samme måte som det vi finner i mindretallsparlamentarismen på Stortinget (se (Rasch, 2004).

Tabell 1. Parlamentarismens og formannskapsmodellens legitimitetsgrunnlag

	Parlamentarisme	Formannskapsmodellen
Administrativ organisasjonsform	Administrasjonen er underordnet politisk ledelse for å gi effektivitet og kunne utkreve ansvar	Administrasjonen er 'sideordnet' topp-politisk ledelse for å gi objektive vurderinger
Politisk arbeidsform	Majoritetsbeslutninger: tilrettelegger for effektivitet og å utkreve ansvar	Mindretallet dras med: tilrettelegger for kompromiss og forhandlinger
Befolkningens vurderingsgrunnlag	Resultat: tilfredshet med service	Prosess: innsyn, påvirkningsmulighet gjennom representasjon Resultat: tilfredshet med service

METODE OG DATAGRUNNLAG

Dette er en kvalitativ casestudie. Denne tilnærmingen tilrettelegger for å utforske et fenomen i sin kontekst og åpner for å gjøre bruk av en rekke datakilder (Baxter & Jack, 2008). Vårt motiv er å finne ut om elementer dras med fra den parlamentariske modellen til en redesignet formannskapsmodell. Dette innebærer forståelse av en såkalt 'real-world' case og kontekstuelle forhold. Yin (2014) og Miles og Huberman (1994) anbefaler casestudier i slike tilfeller. Dette er en enkeltstående case, som i tillegg er spesiell. Det finnes ingen tidligere overganger fra parlamentarisk modell til formannskapsmodell i Norge.

Artikkelen er bygd på flere kilder. Overgangsprosessen er studert over tid; empiriinnsamlingen startet i januar 2016 med kartlegging av dokumenter og avisartikler. Intervjuene er strukturert og gjennomført i tidsrommet 17. juni til 13. juli 2016. Til sammen er det intervjuet ni personer som har vært sentrale i prosessen, og informantene er fra partiene Rødt, Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne, Venstre, Høyre, Framskrittspartiet og kommuneadministrasjonen. Som vist i tabell 2 nedenfor, hadde de aller fleste av informantene overlappende roller i prosessen. Dette går også igjen blant resten av dem som har hatt roller i prosessen, men som av ulike årsaker ikke har vært intervjuet.

Tabell 2. Informantenes rolle

	Styringsgruppa (politikere)	Referansegruppa (pol. gruppeledere)	Intervjugruppe for ansettelse av administrasjonssjef (pol.)	Adm.
Informant 1, 2, 3, 4	X	X		
Informant 5, 6		X		
Informant 7, 8	X		X	
Informant 9*	(X)	(X)		X

* Informanten var ikke en del av styrings- eller referansegruppa, men deltok på alle møtene i disse i kraft av sin rolle i kommuneadministrasjonen.

Fire av informantene kommer fra posisjonspartier, og fire fra opposisjonspartier. Posisjonspartier regnes her som de tre samarbeidspartiene Rødt, SV og AP – altså de partiene som lagde og signerte en felles tiltredelseserklæring etter valget (Kystens Hus-erklæringen). Alle andre partier regnes dermed som opposisjonspartier. Utvalget av respondenter dekker et bredt spekter av de politiske partiene som er representert i kommunestyret i Tromsø, og flere av de politisk og administrativt nedsatte utvalgene som har vært i sving under arbeidet.

Intervjuutvalget i denne studien består i all hovedsak av politikere. De er fra forskjellige politiske fløyer, og har dermed ulike politiske agendaer. Det at informantene har ulike motiver og interesser og at de står i en kontekst som kan påvirke hva slags informasjon de gir fra seg, tas med i analysen av deres utsagn (se Jacobsen, 2015: 230). Vi har også tatt for oss et omfattende sett av dokumenter – kommunens dokumenter og referater fra omleggingsprosessen, reglementer fra andre kommuner som er brukt som bakgrunnsstoff, nye reglementer og retningslinjer for kommunestyre, formannskap, komiteer osv. samt referater fra fagdager på rådhuset og studieturer gjennomført til Trondheim og Asker. Vi har i tillegg studert medieartikler og har observert kommunestyremøter fysisk og via videoopptak/livestream. I tillegg er sakspapirer og møteprotokoller brukt for å få et bredt bilde av møtenes innhold. Observasjon av kommunestyremøtene er gjennomført, fordi det gir en unik mulighet til å få et innblikk i dynamikken mellom politikerne og for å få et mer komplett bilde av hvordan de forskjellige debattene har foregått. Videoene fra debattene gir også et klart bilde av hvilke begrunnelser som fremføres for endringene og hvordan representantene legitimerte dette. Samtidig fjerner denne typen observasjon muligheten informantene har i f.eks. intervjuer til å «pynte på» situasjoner, argumenter og utsagn (Jacobsen, 2015: 166–167; Thagaard, 2013: 74). Samlet sett gir disse kildene et godt grunnlag for å studere overgangen til formannskapsmodellen.

DISKUSJONENE OG UTFORMINGEN AV DEN NYE FORMANNSKAPSMODELLEN

Tromsø kommune vokste etter flere sammenslåinger på 60-tallet, og ble styrt gjennom en formannskapsmodell fram til man innførte den parlamentariske modellen i 2011. Den tidligere formannskapsformen bidro ikke til konsensuspolitikk, og var kritisert for at det innenfor denne ble utøvd mye rådmannsmakt (Saxi et al., 2014). Parlamentarismereformen i perioden 2011–2015 bidro heller ikke til konsensuspolitikk. I en evaluering av parlamentarismemodellen (Buck et al., 2015) går det fram at politikerne var misfornøyde med både sider av modellen og praktiseringen av den, og misfornøyde med det politiske klimaet i sitt eget kommunestyre.

Debatten om styringsmodeller har pågått siden 90-tallet. Et utvalg oppnevnt av formannskapet i 1997 anbefalte at man skulle gå over fra formannskap til parlamentarisk styring fra år 2000 (Tromsø kommune, 1999). Den gang var dette basert på et flertall av Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet. Parlamentarismedebatten var også på agendaen i valget i 1999, 2003 og 2007. Ved disse valgene hadde man flertall for å innføre parlamentarisme, men valgte å 'forhandle bort' modellen etter valget. Så, med den borgerlige valgseieren i 2011, valgte man å endre styringsmodell og fikk fire år med parlamentarisme.

Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiet sto bak flertallet for innføringen av parlamentarismemodellen.

Endring av styringsmodell kom igjen på agendaen i valget 2015. Kort tid etter valget, 30. september 2015, var Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt («de røde») klare med den såkalte Kystens Hus-erklæringen, hvor de blant annet var enige om å skrote den parlamentariske styringen av Tromsø kommune.¹⁰ Høsten 2015 ble det valgt et overgangsbyråd bestående av tre representanter fra AP, én fra SV og én fra Rødt som skulle lede kommunen i en parlamentarismemodell i en periode på åtte måneder fram til 1. juli 2016, mens man arbeidet med å utforme og ferdigstille en ny formannskapsmodell. Litt seinere på høsten 2015 ble det oppnevnt en *styringsgruppe*, bestående av det kommende formannskapet, og en *referansegruppe*, bestående av alle gruppelederne i kommunestyret, som fikk i oppgave å få på plass detaljene i den nye formannskapsmodellen. Styringsgruppen startet sitt arbeid i januar 2016, og de nye reglementene og resten av detaljene rundt styringsformen var klare til kommunestyremøtet 15. og 16. juni 2016.

Organiseringen av forholdet mellom administrasjon og politikk

Det ble satt i gang en prosess med ansettelse av rådmann. Denne posisjonen er i Tromsø kommune titulert administrasjonssjef. Kommunestyrets flertall overrasket ved å innsnevre administrasjonssjefens fullmakter gjennom en serie vedtak. Begrunnelsen var at «den nye formannskapsmodellen skal skape grunnlag for sterk politisk styring» (observasjonsdata)¹¹ og man ville ha en «synliggjøring og styrking av den politiske styringen av kommunen» (observasjonsdata).¹² I vedtaket der man endelig fastsatte rammene for den nye formannskapsmodellen, går det fram at politikere skal ha ansvar for ansettelse av kommunale ledere, og at grensen for hvor stor budsjettvirkning et tiltak kunne ha før det kom til behandling i formannskapet, skulle reduseres fra kr 200 000 til kr 20 000.

Noe mer uvanlig og overraskende var det at det ble opprettet et *felles sekretariat* for ordfører og administrasjonssjef (Sak 0137/16 «Organisering av formannskapsmodell fra 1. juli 2016», Tromsø kommune). Det ble vedtatt at ordfører og administrasjonssjef skulle ha ukentlige møter. Et forslag om at disse møtene skulle være åpne for offentligheten, ble stemt ned i kommunestyret. Dette siste punktet møtte massiv kritikk fra opposisjonen og ble trukket fram i intervju av samtlige informanter fra sentrum og borgerlig side av politikken. En representant fra den forrige posisjonen¹³ uttrykte det slik: «Det at de samler det politiske og administrative og at flertallet har vedtatt at disse møtene skal være lukka, det blir en slags konvergens mellom prinsippene bak de to modellene her». Temaet ble imidlertid ikke tatt opp av informantene fra de røde i posisjonen.

Konsekvensen av vedtaket var at det politiske og det administrative lederskapet ble mindre inndelt i to separate instanser enn det som er vanlig i formannskapsmodellen.

10. Det var i utgangspunktet flertall i kommunestyret for parlamentarisk styringsmodell, men AP forhandlet dette bort i Kystens Hus-erklæringen.

11. Daværende gruppeleder Jarle Heitmann (Ap), sa dette da kommunestyret 16.6.2016 besluttet detaljene i den nye modellen, sak 137/16.

12. Sagt av daværende byrådsleder, senere ordfører, Kristin Røymo, i kommunestyremøtet 16.6.2016.

13. I denne artikkelen er det tatt med sitater fra alle de ni informantene som var intervjuet, men for å anonymisere så langt det lar seg gjøre, er de ikke identifisert noe ut over om de kommer fra posisjons- eller opposisjonspartier.

Dette var verken diskutert eller brakt på dagsordenen i valgkampen da de røde argumenterte for en overgang fra parlamentarisk modell til formannskapsmodell. Ifølge en representant for administrasjonen var et felles sekretariat noe de røde ønsket å fortsette med etter at de fikk posisjonserfaring med det i overgangsperioden. Argumentene for et felles politisk-administrativt sekretariat var at man fra politisk side ønsket å ha mer innflytelse over administrasjonen; det var en viss frykt for gjentakelse av situasjonen man hadde under det tidligere formannskapsstyret i Tromsø hvor det politiske nivået framsto som noe svekket og overskygget av en sterk administrativ ledelse. Blant annet forsvarte en informant fra et av de røde samarbeidspartiene dette med at «[v]i vil ha mest mulig samarbeid mellom administrasjonen og den politiske siden, for det er jo sånn vi sikrer oss best mulig mot et nytt rådmannsvælde». Dette ønsket om økt innflytelse på administrasjonen, ble tydeliggjort av byrådslederen, som sa: «Det må sikres at folkevalgte organer får innflytelse gjennom politiske bestillinger og at vi har en aktiv oppfølging av de sakene som leveres» (observasjonsdata).¹⁴ Dette viser at det nyvalgte røde regimet vektla oppfølging av vedtak og politisk bestilling av nye saker i arbeidet med utformingen av den nye modellen.

Reaksjonene på denne felles administrative/politiske sekretariatsløsningen var noe uventet. De borgerlige partiene, som var sterke forkjempere for å videreføre parlamentarismen, stilte seg svært kritisk til en «sammenblanding av administrasjon og politikk som kun hører hjemme i et parlamentarisk system» (intervjudata). En representant fra opposisjonen sa det fra talerstolen: «Jeg vil si at dette nesten er en kvasi-byrådsmodell» (observasjonsdata);¹⁵ en annen sa: «Dette er en kvasi-byrådsmodell [...] en modell som deler kommunestyret i et a- og et b-lag» (observasjonsdata).¹⁶ De røde samarbeidspartiene fikk imidlertid igjennom at det skulle være et felles sekretariat.

Kommunestyret har også drøftet og votert over administrasjonssjefens uavhengighet. I sak 195/16 ble et forslag som vektla at administrasjonssjefen var faglig uavhengig, nedstemt med 18 mot 25 stemmer. Flertallet i kommunestyret vedtok i stedet at administrasjonssjefen eksplisitt skulle legge Kystens Hus-erklæringen – som var det røde overgangsbyråds tildedelseserklæring – til grunn i saksbehandlingen.

Den politiske organiseringen

Den politiske organiseringen ble nødvendigvis også diskutert og sterkt endret. Under arbeidet med den nye formannskapsmodellen var det store diskusjoner om hvorvidt man skulle velge en komitéstruktur etter § 10 eller § 10a i kommuneloven. Kort forklart regulerer § 10 en modell med faste utvalg hvor også andre enn kommunestyremedlemmer kan delta, mens § 10a regulerer en modell med faste komiteer som jobber saksforberedende inn mot kommunestyret, og hvor bare kommunestyrets medlemmer kan delta. Utvalgene kan etter § 10 også få beslutningsmyndighet, i motsetning til komiteene etter § 10a som har innstillingsrett. Styringsgruppa for den nye formannskapsmodellen valgte til slutt – og fikk støtte i kommunestyret for – å organisere seg i en komitéstruktur etter § 10a. Her var det ønsket om gode politiske verksteder som sto i høysetet, og her mente man at kommunesty-

14. Sagt av Kristin Røymo (Ap).

15. Sagt av Anna Amdahl Fyhn (H) under debatten i sak 137/16.

16. Sagt av Barbara Vögele (MDG) i en replikk til Fyhn.

rekomiteene var mest fordelaktig. Dette var det stor enighet om, ifølge informanter fra hele det politiske spekteret. Som en representant fra opposisjonen uttrykte det: «Det er lagt til rette for at komitémedlemmer selv kan ta opp egne saker. Og da tenker jeg at hvis komitémedlemmene ønsker det, så kan de jo lage dette til et godt politisk verksted». Det ble bestemt at ingen av formannskapets medlemmer skulle være komitéledere, og at komiteene skulle innstille direkte til kommunestyret uten at sakene skulle innom formannskapet – og slik bli preget av formannskapet – på veien. I den forrige runden med formannskapsmodell i Tromsø måtte alle sakene innom formannskapet før de kom til kommunestyret; i dag må saker med 'vesentlig budsjetteffekt' (over 20 000 kr) innom formannskapet. Generelt er imidlertid komiteenes status i den nye modellen omstridt. Lokalmedia (Ellingsen, 2017) omtaler et vedtak der kultur-, nærings- og idrettskomiteen enstemmig omtaler egen rolle som «orienteringsorgan» med bakgrunn i at det i praksis er formannskapet som gjør vedtak og som så orienterer fagkomiteene om disse.

Ved omlegging til ny formannskapsmodell ble det også besluttet at formannskapets medlemmer skulle ha frikjøp tilsvarende en halv stilling – eller ca. kr 450 000 i året for vervet i formannskapet. Begrunnelsen for dette var møtefrekvensen med ett møte hver tirsdag og økt saksmengde. Nedjusteringen fra kr 200 000 til kr 20 000 i budsjettvirkning for saker som skulle til formannskapet, førte naturlig nok til en sterk økning i saksmengde for formannskapspolitikere. I kommunestyresaken om lønnsnivået i det nye formannskapet (137/16), ble det fattet følgende vedtak: «Formannskapets medlemmer, med unntak av ordfører og varaordfører, godtgjøres med 50 % av grunnlaget for godtgjøring av stortingsrepresentanter» (Reglement for arbeidsvilkår og godtgjørelse av folkevalgte punkt 3.3). I 2016 tilsvarte dette kr 453 464. Avlønningen i den nye formannskapsmodellen ble kraftig kritisert av den borgerlige opposisjonen og media. Den ble kritisert i en lederartikkel i *Nordlys* (Nordlys, 2016), kommentar (Mogård, 2016; Jenssen, 2016) og redaksjonelle oppslag i *Nordlys* (Bertheussen, 2016; Barth-Heyerdahl, 2016a) og *iTromsø* (Ellingsen, 2016a). Nivået på godtgjørelsen er ca. ti ganger høyere enn avlønningen til formannskapet i perioden 2007–2011 (jf. sak 145/07; Bertheussen, 2016). Opposisjonen fremmet et alternativt forslag med betydelig lavere honorar med begrunnelsen at formannskapet har vesentlig mindre ansvar enn et byråd, men ble nedstemt.

For politikere i både posisjon og opposisjon er rollene endret fra da det var parlamentarisk styre. Representanter i formannskapet, det utøvende organet, har ikke ansvar for å ettergå administrasjonens videre behandling av saker. En representant sier: «For det er altså sånn at når vi er ferdig i formannskapet og har gjort de vedtakene, så går vi. Vi har ikke noe ansvar for å følge sakene opp». Det politiske ansvaret for oppfølging av saker er altså ikke like sterkt som i den parlamentariske modellen, dette ligger innbakt i formannskapsmodellens forutsetninger. I formannskapsmodellen får mindretallet en forsterket innflytelse ved at de er representert i det utøvende organ (formannskapet). Dette betyr ikke at opposisjonen i Tromsø er fornøyd: «Jeg har ment at den formannskapsmodellen vi hadde tidligere, det var en kvasimodell hvor det var masse politikere som var frikjøpt uten myndighet og ansvar. Og det er akkurat det samme som skjer i dag.»

Det satses «på papiret», på å få til et mer konsensus- og kompromissorientert styre i den nye formannskapsmodellen enn det man kunne se konturene av gjennom media av den parlamentariske modellen. I den politiske plattformen for den nye modellen står det: «(...)

det skal søkes å legges til rette for en politisk kultur som bidrar til å styrke en bredest mulig støtte for større og omfattende sakskompleks» (Tromsø kommune, 2016: 16). Dette ble enstemmig vedtatt av styringsgruppa som et bærende premiss for arbeidet i den nye modellen. Det er altså en uttalt målsetting om å få til større samstemmighet og samarbeid på tvers i Tromsø-politikken, men det er ikke helt klart at det røde flertallet legger opp dette i praksis. Og kanskje er det heller ikke så klart at mindretallet skal involveres i alt. *Nordlys* la i november 2016 ut en sak der de avslørte «hemmelige» møter mellom posisjonspolitikkerne i kommunen. Det ble vist til at ordfører, varaordfører, komitéledere, medlemmer av formannskapet og politiske rådgivere samles i ukentlige møter (Barth-Heyerdahl, 2016b, 3. november). Dette er imidlertid et møteorgan som ikke er nytt, det ble opprinnelig etablert i den parlamentariske styringsmodellen og hadde som mål å «koordinere og å meisle ut politikk». Det som er overraskende er at dette møteorganet ikke er lagt ned. Det er et uvanlig organ under en formannskapsmodell.

Ønsket om en mer harmonisk politisk kultur er noe som går igjen i de ni intervjuene. Dette til tross for en noe begrenset optimisme hos enkelte av informantene. Stemmefordelingen i kommunestyremøtene kan tyde på at flertallsmakt betyr mye og at det (fremdeles) er en uenighet mellom de røde samarbeidspartiene i posisjon og de borgerlige i de sakene det har vært en viss debatt om:

Tabell 3. Stemmefordeling i kommunestyret august–desember 2016¹⁷

	Antall saker	Enstemmig	Ikke enstemmig
Budsjett/økonomi	7	1	6
Kultur	8	0	8
Skole/barnehage	5	3	2

Tabellen over gir en oversikt over stemmetall i kommunestyret på de tre områdene budsjett og økonomi, skole og barnehage og kultur, fra august til desember 2016. Tallene er funnet ved å gjennomgå stemmetallene i møteprotokollene fra kommunestyret. En sak er regnet som enstemmig vedtatt kun dersom det er full enighet om både innstilling og eventuelle endringsforslag.¹⁸ Videre er saker som er vedtatt tatt til orientering tatt ut av oversikten. Dette gjelder spesielt mange saker i kategorien budsjett/økonomi. Tabellen over voteringer viser at det ikke er noen utbredt grad av konsensus i kommunestyret etter at den nye modellen er innført. Den manglende konsensusen i voteringer er i tråd med funn fra andre voteringsstudier fra norske byer med parlamentarisme- og formannskapsmodell (Hagen et al., 1999; Lotsberg, 1989), og kan tyde på at konfliktnivå har større sammenheng med politiske kulturer enn med formell styringsstruktur. Tabell 3 viser imidlertid stemmefordeling over en kort periode, og er vanskelig å bruke til noe annet enn en svak indikasjon på en situasjon som kan komme til å endre seg etter hvert som den nye modellen får mer tid til å

17. Saker av mindre betydning er tatt ut; eksempelvis saker som innebærer at administrasjonssjef skal følge opp instruksjer, der man godtar administrasjonssjefens innstilling uten debatt etc. Se Aarsæther og Bjørnå 2016: 36.

18. Det innebærer at de sakene hvor det har vært enighet rundt innstillingen men uenighet rundt ett eller flere endrings-/tilleggsforslag, her ikke regnes som enstemmig vedtatt.

gå seg til. Det er i tillegg verdt å nevne sakene i kulturkategorien spesielt. Mange av disse sakene er bevilgningssaker til forskjellige kulturelle formål, og her viser stemmetallene at det ofte kun er representantene fra FrP som har stemt mot forslag. Sett bort fra dette, ville det altså vært større konsensuspreg i kulturkategorien.

Muligheten til å 'se politiske prosesser'

Media er et viktig bindeledd mellom politikere og befolkningen, særlig i en stor by som Tromsø. I perioden 2011–2015 ble det daværende byrådet kritisert for manglende åpenhet. Denne kritikken kom både fra Ap, SV og Rødt (de røde) som da satt i opposisjon, og fra media (særlig *Nordlys*, samt noe fra NRK). Mangelen på åpenhet delte seg i to klare kategorier. Den første handlet om at det ikke var åpenhet om hva som var de faglige rådene til byrådene, altså at underlagsnotatene til saksbehandlingen ikke var tilgjengelige før byrådet hadde behandlet dem. Det andre kritikken handlet om at byrådet var «lukket i seg selv», som en konsekvens av den parlamentariske modellen. Den siste kritikken pekte særlig hen mot at de forberedende byrådskonferansene var lukket for media og befolkningen for øvrig. Man fikk dermed ikke innblikk i diskusjoner og motforestillinger. Under den nye formannskapsmodellen er det først og fremst de 'hemmelige møtene' som har vært kritisert, men modellen legger opp til at mindretallet dras med i beslutningene.

DISKUSJON: KOBLINGER TIL DEN PARLAMENTARISKE MODELLEN

Målet med denne artikkelen er å få innsikt i den legitimitetsforståelsen den nye formannskapsmodellen i Tromsø kommune har strukket seg etter, og hvorvidt denne baker inn elementer fra den parlamentariske modellen. Tabell 1 gir en forenklet oversikt over den parlamentariske modellens og formannskapsmodellens legitimitetsgrunnlag. Det vi har funnet i vår empiriske gjennomgang, og vår tolkning av legitimitetsforståelsen i den nye modellen, oppsummeres i tabell 4.

Den administrative organiseringen i den nye modellen viser at den klassiske todelingen mellom administrasjon og politikk er gjeninnført. En forskjell er at formannskapsmodellen åpner for muligheten til å sende saker man mener er for dårlig utredet tilbake til administrasjonen for nye utredninger. I en parlamentarisk modell er dette en politisk handling. I en formannskapsmodell er en slik tilnærming en mulighet til å utrede nye alternativer som bereder grunnen for bredere konsensus, eller en mulighet til å utsette et vedtak. Den daglige ledelsen av administrasjonen er nå helt klart tilbakeført til administrasjonssjefen, den er ikke lenger styrt av en byråd som i den parlamentariske modellen. Dette er som nevnt et krav i formannskapsmodellen, og impliserer en todeling av det kommunale lederskapet.

Tabell 4. Legitimitetsforståelsen i den nye formannskapsmodellen i Tromsø

	Empiriske funn	Tolkning	Legitimitetsforståelse
Administrativ Organisasjon	Lukkede ordfører-administrasjonssjefsmøter	Søker styring av administrasjonen	Administrasjon skal være 'sideordnet' men også underordnet
	Felles sekretariat		
	Innsnevrede fullmakter bl.a. på økonomi		
Politisk Arbeidsform	Vedtak om at tiltredelseserklæring skulle ligge til grunn		
	Komiteenes innstillingsrett videreføres*	Kompromissorientert i teori, men så langt profesjonalisering, styrket arbeidsutvalg (formannskap)	Effektivitet betyr vel så mye som at mindretallet skal dras med i viktige saker
	Omfattende frikjøp av formannskap		
	Enstemmig vedtak i komité om at formannskapet har for mye innflytelse i saker som berører fagkomiteene	Komiteer opplever seg overkjørt Flest flertallsbeslutninger	
Befolkningens Vurderingsgrunnlag	Mål om mer harmonisk politisk kultur, men ikke tydelig at man har skapt det		
	Formannskapet gir mindretallet innsyn	Beslutningsprosesser er ikke tydelig åpne	Beslutningsresultat framstår som viktigere enn hvordan folk skal vurdere den politiske prosess
	Medierapporter om hemmelige møter		

*Komiteene fikk innstillingsrett gjennom kommunestyresak 71/13.

Rådmannsmakten er imidlertid innskrenket så langt som råd; her gis det ikke vide fullmakter. Det er klart at man har gjort seg store anstrengelser for politisk å ha den formelle makt til å «styre administrasjonen». Administrasjonsmakten er innskrenket gjennom en serie av vedtak. Mest fremtredende er faste lukkede møter mellom ordfører og administrasjonssjef samt mellom komitéledere og avdelingssjefer, et sekretariat som er felles mellom politisk og administrativ ledelse, og at administrasjonen har svært innsnevrede økonomiske fullmakter. Det felles sekretariatet, for eksempel, bryter med en av de klareste intensjonene i formannskapsmodellen – tydelig skille mellom politikk og administrasjon – og ville nok ikke vært et tema i det hele tatt dersom man ikke hadde vært igjennom en periode med parlamentarisk styre. Det felles sekretariatet står også i kontrast til forslaget til ny kommunelov i NOU 2016:4, som legger opp til et enda mer tydelig skille mellom politisk og administrativt nivå. Vedtaket om at administrasjonssjefen eksplisitt skulle legge overgangsbyrådets tiltredelseserklæring (Kystens Hus-erklæringen) til grunn i saksbehandlingen, kan også ses på som en etterlevning av den parlamentariske modellen.

Parlamentarismeerfaringene, og den muligheten som en modellomlegging ga, ser ut til å ha fått kommunepolitikere til å bevisst søke styring av administrasjonen. Politikerne later til å ha sett hensiktsmessigheten i å gå formelt til verks for å få administrasjonen «sideordnet men også underordnet», så langt det er mulig og hensiktsmessig for denne store kommunen innenfor formannskapsmodellen. Den politiske styringen man har hatt av administrasjonen i den parlamentariske modellen ser dermed ut til å ha hatt en viss appell.

Det er flere forhold som viser at man har lagt seg på «nedre grense» med hensyn til politisk maktfordeling og revitalisering av den alminnelige representants innflytelse. For det første har man innført at formannskapsmedlemmer skal kompenseres rikelig for sitt arbeid, man har frikjøpt hver enkelt med nær en halv million kroner. Dette innebærer en profesjonalisering av én gruppe politikere; formannskapspolitikere får vesentlig mer tid og ressurser til å sette seg inn i saker enn det «vanlige representanter» gjør. Det er relativt vanlig å frikjøpe politikere i sentrale posisjoner under formannskapsmodellen i byer, men her dreier det seg om så store frikjøp at man langt på vei kan sammenligne dem med de ordningene man hadde under parlamentarismeformen. For det andre er det lite som tyder på at en revitalisering av komiteene har funnet sted. I alle fall til nå. Vi ser at det er uro i komiteene for det nye formannskapetets makt, og at denne reduserer komiteene til rene orienteringsorganer som mottar varsel om at formannskapet har gjort vedtak innen deres sektor. Denne kritikken følger ikke partilinjer, men gir uttrykk for en mer generell misnøye der formannskapet fremstår som svært mektig sammenlignet med resten av medlemmene i kommunestyret. Denne kritikken er ikke ny, og er lett gjenkjennbar fra perioden før parlamentarismen ble innført. For det tredje er det så langt ikke klart at man har greid å skape en harmonisk politisk kultur. Vedtak i kommunestyret er ikke preget av enstemmighet, heller tvert om. Men mye kan skje over tid. Samstemmighet og kompromisser krever vilje fra alle parter, og det er i politikens natur å markere posisjoner. Mediebildet som skapes av politikken i Tromsø er dessuten noe mer harmonisk i store saker som bompengavgift.

Det siste forholdet vi går inn på, er befolkningens grunnlag for å vurdere sitt lokale demokrati i den nye modellen. I den parlamentariske modellen var det lite innsyn i hva som var prosessen bak de ulike beslutningene, befolkningen var i stor grad hensatt til å vurdere resultatene av prosesser heller enn prosessene i seg selv. Dette skulle være grunnlaget for hvordan man bedømte det styret man hadde valgt. Formannskapsmodellen er annerledes og fordrer mye mer åpenhet omkring beslutningsprosesser. I den nye modellen har man åpne formannskapsmøter, det er påkrevd, og de krever en spesiell begrunnelse for å kunne lukkes. Men også her kan man spørre seg om man har «fått smaken på» en viss lukkethet etter en periode med parlamentarisme. Det første halvåret med ny formannskapsmodell kan tyde på det, i og med at det har vært flere oppslag i media om manglende åpenhet og hemmelige møter. Den nye formannskapsformen strekker seg heller ikke så langt den kan med hensyn til åpenhet. Man valgte for eksempel ukentlige lukkede møter mellom ordfører og administrasjonssjef, selv om det ble foreslått til kommunestyret at det skulle være åpne dører og det skulle skrives referat. Det er også lukkede månedlige møter mellom komitéledere og den øverste administrative ledelsen i avdelingene. Disse forholdene tyder på at resultat betyr vel så mye som å legge til rette for at befolkningen skal vurdere beslutningsprosesser.

Retorikken og de løsningene som ble skissert før formannskapsmodellen ble gjeninnført, kunne tyde på at man skulle tilbake til en mer klassisk formannskapsmodell der administrasjonssjefen styrte administrasjonen og sikret at grensen mellom faglighet og politikk ble ivaretatt. Målet var å sikre medbestemmelse og større likhet mellom partier, representanter og velgernes samlede preferanser. Diskusjonene i forkant av omleggingen gjorde at det var ventet at den nye formannskapsmodellen skulle medføre en sidestilling av politikk og administrasjon. Det har skjedd, men på langt nær i den grad man ser andre steder. Man ventet også en mer kompromiss- og gjensidig forståelsesorientert tilnærming til politikken – særlig siden formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen involverer den vanlige representant på ulike måter og i ulik grad. Våre undersøkelser finner bare moderat støtte for at dette har skjedd; det er vel så tydelig at også den nye modellen legger opp til at komitémedlemmer føler seg marginalisert. Det var også ventet at åpenheten skulle være markant og at den nye modellen skulle gi innsikt i hvem som mener hva og hvorfor. Diverse ordninger tyder på at man ikke er mer åpen enn man må. Her har man benyttet seg av et «window of opportunity» i omleggingsfasen og dratt på erfaringer og lærdom (Kingdon, 2003; Rose, 1991, 1993) fra den parlamentariske modellen. Det dreier seg ikke om kopiering eller emulering av modeller; til det er de lovmessige rammene knyttet til formannskap og parlamentarisme for ulike. Det er dessuten noe mer enn at man er inspirert av ideer i parlamentarismemodellen. Den nye styringsmodellen i Tromsø har en egenart, den er en kombinasjon av lett gjenkjennelige elementer fra både parlamentarisme og formannskapsmodell og har kjennetegnene til en hybridform.

KONKLUSJON

Vi har sett på beslutninger knyttet til endring av politiske styringsmodeller i kommunen. Vi har særlig tatt for oss formannskapsmodellen og drøftet om kommunepolitikere har vilje og handlingsrom til å gjøre tilpasninger innenfor denne stramt regulerte modellen. Vi tok for oss Tromsø kommune, som har skiftet tilbake til formannskapsmodell fra parlamentarisme, og antok at kommunepolitikere, gjennom å ha praktisert den parlamentariske modellen i fire år, så noen fordeler ved parlamentarisme som de ville dra med seg tilbake i en redesignet formannskapsmodell.

Vårt hovedfunn er at kommunepolitikere har vist en overraskende sterk vilje til å gjøre egne tilpasninger. De har laget sin egen vri på formannskapsmodellen. Den redesignede formannskapsmodellen i vår case skiller seg klart fra en såkalt 'idealtipeimplementering' ved at den vektlegger flere av de legitimitetsgrunnlagene som finnes i den parlamentariske modellen. Vår case illustrerer at kommuner har et handlingsrom også innenfor den stramt regulerte formannskapsmodellen, og at det eksisterer både evne og vilje til å utnytte dette handlingsrommet.

Funnene er et bidrag til litteraturen om *policy transfer*. Denne litteraturen har hittil vært mest opptatt av at gode policyer i større eller mindre grad kan overføres fra en sektor ett sted til samme sektor et annet sted. Vi har vist at en sektor også lærer av egne erfaringer, og at egne erfaringer kan være det som skaper det største grunnlaget for overførings- og tilpasningsvilje.

Denne studien er også et bidrag til lokaldemokratilitteraturen. Den viser at kommunepolitikere har ambisjoner, de er villige til å gjøre noe nytt og å finne løsninger på det som

oppfattes som problemer. Kommuner i Norge er imidlertid etter vår oppfatning lite oppmerksomme på at de har et handlingsrom innenfor politiske styringsmodeller. Dette handlingsrommet synes kun å være aktualisert i debatter om (eventuell) omlegging fra en politisk styringsmodell til en annen. Slik trenger det ikke være. Større kunnskap og mer oppmerksomhet omkring de mulighetene som finnes innenfor de politiske styringsmodellene, kan bidra til innovative og lokalt tilpassede løsninger i både store og små kommuner. Kommuner lærer av egne erfaringer, og også av andres erfaringer, i sin policyutvikling. Dette nærstudiet, og forhåpentligvis også fremtidige nærstudier av lokalpolitisk organisering, gir kunnskap som i neste omgang kan bane veien for større grad av lokal tilpasning av politiske styringsmodeller.

REFERANSER

- Baldersheim, H. & Strand, T. (1988). «Byregjering» i Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt. Bergen: LOS-senteret.
- Barth-Heyerdahl, Ø. (2016a, 16. september). Politikken sørger for at disse tre deltidspolitikere håver inn godt over en million kroner i året. *Nordlys*. Hentet fra <https://www.nordlys.no/politikk/tromso/arbeiderpartiet/de-er-deltidspolitikere-og-tjener-mer-enn-ordforeren/s/5-34-483325>
- Barth-Heyerdahl, Ø. (2016b, 3. november). Her samles makta i «hemmelig» møte. *Nordlys*. Hentet fra <https://www.nordlys.no/tromso-kommunestyre/byradet/politikk/her-samles-makta-i-hemmelig-mote-alle-skjønner-at-motene-pa-ordforerens-kontor-ikke-er-et-avansert-teselskap/s/5-34-509821>
- Baxter, P. & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544–559.
- Berg, R. & Rao, N. (2005). *Transforming Local Political Leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bertheussen, L. (2016, 23. mai). Gir seg selv millionlønn. *Nordlys*. Hentet fra <https://www.nordlys.no/tromso/politikk/arbeiderpartiet/skulle-spare-store-summer-pa-politiker-kutt-na-starter-de-med-agi-seg-selv-millionlonn/s/5-34-423160>
- Buck, M., Saxi, H. P. & Willumsen, T. (2015). *Tromsøparlamentarismen. En evaluering av den parlamentariske styringsmodellen for Tromsø kommunestyre*. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E. & Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781783478248>
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. (1991). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields. I W. Powell & P. J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organisational Analysis* (s. 63–82). Chicago: Chicago University Press.
- Ellingsen, M. (2016a, 24. juni). Honorarfest for Arbeiderpartiet. *iTromsø*, s. 6, del 1.
- Ellingsen, M. (2016b, 10. oktober). Droppet nesten halvparten av møtene. *iTromsø*, s. 12–13, del 1.
- Ellingsen, M. (2017, 16. januar). Vil gjøre endringer i formannskapsmodellen. *iTromsø*, s. 12, del 1.
- Hagen, T. P., Myrvold, T. M., Opedal, S., Stigen, I. M. & Østtveiten, H. S. (1999). *Parlamentarisme eller formannskapsmodell. Det parlamentariske styringssystem i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: NIBRs Plusserie 3-99.
- Høyer, A. (2016, 11. juni). Mener møtegodtgjørelsen til topp-politikere må justeres ned. *Nordlys*, s. 12, del 1.
- Jacobsen, D. I. (1997). *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? En innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm.

- Jenssen, T. A. (2016, 20. september). Helt uten magemål? *Nordlys*. Hentet fra <http://nordnorskdebatt.no/article/helt-uten-magemal>
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Kommuneloven. Lov om kommuner og fylkeskommuner. Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1992-09-25-107>
- Larsen, H. O. (2005). Transforming political leadership: Models, trends and reforms. *Transforming Local Political Leadership* (s. 195–211). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lotsberg, D. Ø. (1989). Parlamentarisme i Oslo. Det politiske mønster før og etter innføring av byregjeringen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 5, 111–132.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2004). *The Logic of Appropriateness*. Working Papers WP 04/09. Oslo: ARENA.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mogård, L. E. (2016, 26. mai). Feite lønninger kan gi løftebrudd. *NRK Troms*. Hentet fra https://www.nrk.no/troms/kommentar_-_feite-lonninger-kan-gi-loftebrudd_-1.12965670
- Mossberger, K. (2000). *The Politics of Ideas and the Spread of Enterprise Zones*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Nordlys* (2016, 16. september). Urimelig høy godtgjørelse. Leder. *Nordlys*. Hentet fra <http://nordnorskdebatt.no/article/urimelig-hoy-godtgjorelse>
- NOU 1990:13. *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1990-13/id677300/>
- NOU 2016:4. *Ny kommunelov*. Utredning. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/>
- Olsen, J. P. (1980). *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1983). *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State. The Case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Polsby, N. W. (1984). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rasch, B. E. (2004). Parliamentary government. I K. Heidar (red.), *Nordic Politics* (s. 127–141). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 11(01), 3–30. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Røiseland, A. & Stigen, I. M. (2003). Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland. Samspillet politikk – administrasjon. *NIBR rapport 15*.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saxi, H. P. (2006). Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(03), 265–274.
- Saxi, H. P., Bukve, O., Gjertsen, A., Gustavsen, A. & Langeland, A. (2014). *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. UiN-rapport nr. 4-2014. Bodø: Nord Universitet.
- Saxi, H. P. & Stigen, I. M. (2006). *Jakten på den gode styringsmodell. Evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune*. Oslo: NIBR-rapport 19.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. DOI: <https://doi.org/10.5465/AMR.1995.9508080331>
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (3 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

- Tromsø kommune (1999). *Reglement for en parlamentarisk styringsmodell – sluttinstilling fra politisk utvalg*. Tromsø:Tromsø kommune.
- Tromsø kommune (2016). *Ny formannskapsmodell fra 1. juli 2016 – Generelt kunnskapsgrunnlag*. Tromsø: Tromsø kommune.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
- Wolman, H. & Page, E. (2002). Policy transfer among local governments: An information–theory approach. *Governance*, 15(4), 577–501. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00198>
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Aarsæther, N. & Bjørnå, H. (2016). «Enstemmig vedtatt» – et kritisk blikk på hva som ligger bak kommunenes enighet. *Samfunn og økonomi*, 1, 30–43.