



HØGSKULEN i
SOGN OG FJORDANE

Styringsystemet i Akershus fylkeskommune

- Vurdering i forkant av mulig overgang til parlamentarisme

Oddbjørn Bukve, Høgskulen i Sogn og Fjordane

Hans Petter Saxi, Universitetet i Nordland

RAPPORT

Postboks 133, 6851 SOGNDAL telefon 57676000 telefaks 57676100

TITTEL Styringssystemet i Akershus fylkeskommune	RAPPORTNR. 3/2011	DATO 30. mai 2011
PROSJEKTITTEL Evaluering av styringssystemet i Akershus fylkeskommune	TILGJENGE Open	TAL SIDER iv + 34
FORFATTAR Oddbjørn Bukve Hans Petter Saxi	PROSJEKTLEIAR/-ANSVARLEG Oddbjørn Bukve	
OPPDRAGSGJEVAR Akershus fylkeskommune	EMNEORD Politisk organisering, parlamentarisme, fylkeskommune, regional styring	
SAMANDRAG / SUMMARY <p>Prosjektet er en undersøkelse av styringssystemet i Akershus fylkeskommune i forbindelse med at fylkeskommunen vurderer å innføre parlamentarisme i stedet for dagens formannskapsmodell. Metodisk er prosjektet gjennomført som en spørreskjemaundersøkelse til politikere og ansatte.</p> <p>Generelt kan vi se politikken i Akershus som preget av en konkurranseorientert politisk kultur i et konsensusorganisert styringssystem. Parlamentarismen kan forventes å forsterke trekk ved fylkespolitikken som allerede er synlige, men som vil få større spillerom i et parlamentarisk system. I administrasjonen dominerer det autonome administratoridealet med vekt på faglig ekspertise. Spørsmålet er om innføring av parlamentarisme vil skape et vanskeligere arbeidsklima fordi både den politiske opposisjonen og administrasjonen opplever marginalisering, eller om en kan ta grep som sikrer legitimiteten til det politiske systemet også hos disse gruppene.</p>		
PRIS	ISSN 0806-1688	ANSVARLEG SIGNATUR Leif Longvanes (sign.)
	ISBN ISBN 978-82-466-0124-3	

Innhold

Forord	iv
1. Innledning.....	1
2. Politikerne og styringssystemet	5
Majoritetsstyre og konsensusdemokrati	5
Kontaktmønster, initiativ og påvirkningsevne	6
Kontaktmønster	6
Initiativ til nye saker	8
Gjennomslag for egne initiativ	8
Innflytelsesfordeling og styringskapasitet	9
Fylkesutvalget – strategisk styringsorgan?	12
Dagsordensetting og relasjoner til omgivelsene.....	13
Fylkestinget som politisk arena.....	15
Legitimitet og tilfredshet.....	16
Informasjon om og forventninger til en parlamentarisk styringsform	18
Informasjon	18
Forventninger til parlamentarisme	18
3. Samspillet mellom politikk og administrasjon i Akershus.....	21
Innledning.....	21
Empiriske spørsmål	23
Kontaktmønster	23
Innflytelse	25
Administrasjonens lojalitet	26
De ansattes forventninger til parlamentarisme.....	28
Administrativt ansattes skepsis til parlamentarisme	30
4. Oppsummering.....	32
Litteratur	33

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Akershus fylkeskommune. Fylkeskommunen vurderer overgang til parlamentarisk styringsform, og ønsket i den forbindelse å gjennomføre en førundersøkelse som kunne gi grunnlag for å vurdere effektene av en eventuell omorganisering.

Det er etter hvert gjennomført mange undersøkelser av parlamentarisme i norske kommuner og fylkeskommuner, slik at vi har hatt et sammenligningsgrunnlag å dra veksler på. Men det er hittil ingen som har gjennomført en systematisk før-etterundersøkelse slik Akershus fylkeskommune nå legger opp til. Av denne grunn er oppdraget interessant også fra en faglig synsvinkel, og vi takker oppdragsgiver for tilliten.

Prosjektet er gjennomført i løpet av et kort tidsrom. I løpet av april-mai 2011 er det fattet beslutning om tildeling av prosjektet, spørreskjema er utformet, utsendt og besvart, data tilrettelagt og analysert og rapporten skrevet. Vi håper at vi tross tidspresset har levert et relevant og nyttig produkt.

Hans Petter Saxi og Oddbjørn Bukve har gjennomført prosjektet i samarbeid. Vi har begge vært med i hele arbeidet. Saxi har likevel tatt det tyngste taket med utsending av spørreskjema og utskrivning av rapportens kapittel 3, mens Bukve har skrevet det meste av kapittel 1,2 og 4. Vi har gjensidig kommentert hverandres arbeid og står sammen om de faglige konklusjonene.

Oddbjørn Bukve

Professor/prosjektleder

1. Innledning

I Akershus fylkeskommune er man for tiden inne i en prosess der man vurderer å innføre parlamentarisme. Formålet med rapporten er å gi en beskrivelse av hvordan fylkestingspolitikere og administrative ledere og saksbehandlere oppfatter dagens styringssystem i Akershus fylkeskommune, og hvilke forventninger de har til en parlamentarisk styringsform. En beskrivelse av hvordan dagens styringssystem fungerer vil, dersom forslaget om overgang til parlamentarisme blir vedtatt, kunne gi et grunnlag for å vurdere effektene av et nytt styringssystem. Vi har lagt opp undersøkelsen slik at effektene av en eventuell parlamentarisme kan vurderes både i forhold til dagens situasjon og i forhold til de forventninger og mål som man har med innføring av parlamentarisme. Dessuten sammenligner vi situasjonen i Akershus med andre fylkeskommuner der vi har data som gir et relevant sammenligningsgrunnlag. Slike data har vi kunnet hente fra tidligere evalueringer, da det har vært gjennomført flere prosjekter for å avdekke effektene av fylkeskommunal parlamentarisme. Men disse evalueringene har vært gjort i etterkant av at det nye styringssystemet er innført. De bygger derfor på retrospektive data eller på sammenligninger med kontrollfylker som ikke har parlamentarisme. En slik før-etter-evaluering som Akershus fylkeskommune har lagt opp til, er unik i norsk sammenheng.

Parlamentarisme i norsk kommunesektor

Kommuneloven av 1993 ga kommuner og fylkeskommuner større frihet til å velge styringsform enn det som hadde vært tilfelle tidligere (Bukve and Offerdal, 2002). Loven la opp til to hovedmodeller for organisering av det lokale og regionale styringssystemet, parlamentarisme og formannskapsmodell. Formannskapsmodellen er den tradisjonelle styringsmodellen i kommunesektoren. Den kjennetegnes ved at det utøvende politiske organet, som leder og fører tilsyn med forvaltningens arbeid, er proporsjonalt sammensatt i forhold til de ulike politiske grupperingenes styrke i fylkesting eller kommunestyre. Modellen blir vanligvis omtalt som formannskapsmodellen, selv om det utøvende politiske organet i fylkeskommunene ikke blir kalt formannskap, men fylkesutvalg. I denne rapporten bruker vi benevnelsene formannskapsmodell og fylkesutvalgsmodell om hverandre.

Det nye i 1993-loven var at fylkeskommuner og kommuner fikk anledning til å innføre en parlamentarisk styringsform etter mønster fra det nasjonale nivået. I et parlamentarisk styresett utgår det utøvende organet, på fylkesnivå kalt fylkesrådet, i prinsippet fra det politiske flertallet i fylkestinget. Mindretallsråd kan også velges dersom fylkestinget ikke lykkes i å etablere et flertallsalternativ.

Skillet mellom de to modellene kan forstås som et skille mellom en konsensusorientert og en konkurranseorientert oppfatning av demokratiet. Formannskapsmodellen legger til grunn at de ulike politiske grupperingene skal samarbeide om å finne flertallsløsninger. Dette

konsensusidealet blir søkt sikret gjennom forholdsvis representasjon i de ulike politiske organene. Parlamentarismen tar derimot utgangspunkt i at politikk innebærer konkurranse mellom ulike politiske ståsteder og handlingsalternativ. Det utøvende organet skal representere de grupperingene som er i posisjon, og opposisjonens rolle er å utgjøre et kritisk alternativ i konkurransen om oppslutning fra velgerne. Vi kommer tilbake til disse to modellene for politisk organisering i kapittel 2.

Så langt har fire fylkeskommuner valgt å innføre parlamentarisme. Nordland fylkeskommune valgte en parlamentarisk styringsform fra 1999. Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms fulgte etter i 2003. Hedmark hadde også en parlamentarisk styringsform i perioden 1989-93 som ledd i frikommuneforsøkene, men da med en noe annen utforming. Oslo, som både er fylkeskommune og kommune, har hatt parlamentarisk styringsform siden 1986. I første fase fikk Oslo anledning til dette gjennom en egen særlov. Av kommunene er det utenom Oslo bare Bergen som har innført parlamentarisme.

Den bredeste evalueringen av parlamentarisme på regionalt nivå konkluderer med at den politiske makten under parlamentarisme blir mer konsentrert hos fylkesrådet eller byrådet, mens fylkestinget/bystyret blir svekket. Det politiske ansvaret blir klarere plassert, og politikernes styring med administrasjonen er styrket (Gjerald and Bukve, 2007). Innenfor dette hovedmønsteret finnes det likevel variasjoner. I storbyene, der en i hovedsak hadde mindretallsbyråd da evalueringene ble gjennomført, fant forskerne at det politiske arbeidet beholdt mye av konsensuspreget som kjennetegner formannskapsmodellen (Hagen et al., 1999). Det samme funnet ble gjort i første periode med parlamentarisme i Nordland, da fylkesrådet besto av en storkoalisjon (Saxi, 2002).

Derimot har den politiske konkurransen vært tydeligere i de tilfellene fylkene har hatt såkalte normale flertallskoalisjoner (Saxi 2006). Flere evalueringer har dokumentert at man langt på vei har lyktes med å realisere de sentrale målsettingene med å innføre parlamentarisme i fylkeskommunene, slik som tydeliggjøring av ansvar, klarere politiske skillelinjer og økt folkevalgt styring (Saxi, 2006, Saxi, 2002, Saxi and Stigen, 2006, Gjerald and Bukve, 2007). I så måte kan innføring av parlamentarisme betraktes som en suksess sett med det politiske flertallets øyne. Baksiden av medaljen synes imidlertid å være en utbredt frustrasjon blant politikere i opposisjon. Når det gjelder administrasjonens synspunkter på parlamentarisme, er disse preget av mindre entusiasme enn blant politikerne. De administrativt ansatte opplever å ha mistet innflytelse og at det ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn til deres faglige ekspertise (Røiseland and Stigen, 2003). Evalueringene fra Oslo, som har hatt parlamentarisme lengst, tyder likevel på at administrasjonen der har tilpasset seg over tid (Baldersheim and Strand, 1988, Hagen et al., 1999, Røiseland and Stigen, 2003). Det er imidlertid vanskelig å svare på om dette er en generell tendens.

Formell organisering og adferd

I den organisasjonsfaglige litteraturen er det en vanlig antakelse at endringer i formell organisering også vil påvirke aktørenes atferd (Hatch, 2001). Omorganisering er derfor et sentralt virkemiddel innen offentlig forvaltning (Egeberg, 1989). På den andre siden finnes det forfattere som argumenterer for at virkningene av reformer ofte blir andre enn de som er tilsiktet (March and Olsen, 1989), og at de ofte vil ha konsekvenser for maktfordelingen (Moe, 1990). Det er altså ingen allmenn enighet om virkningene av organisasjonsreformer. Den lokale konteksten spiller en rolle, noe som kan være en god grunn til å samle inn systematiske data og vurdere egne erfaringer når en gjennomfører denne typen organisasjonsendringer.

Metode og utvalg

Vi har benyttet kvantitativ metode i dette arbeidet. Data er hentet inn gjennom to spørreskjemaundersøkelser i mai 2011. Det ene spørreskjemaet ble sendt til fylkestingspolitikere, det andre til et utvalg av administrativt ansatte. Undersøkelsene ble sendt ut via e-post ved hjelp av det elektroniske verktøyet Questback, og svarene ble overført til analyseprogrammet SPSS.

Totalt 33 fylkestingsrepresentanter, eller 76,7 %, svarte på undersøkelsen. Dette er en tilfredsstillende svarprosent. 15 av respondentene er i sin første periode i fylkestinget, 10 har to perioder og 8 har tre eller flere perioder. 8 av svarerne, eller knapt fjerdeparten, betegner seg som heltidspolitikere. Det ser ikke ut til å være spesielle skjevheter i fordelingen av respondentene.

Svarprosenten blant de ansatte i administrasjonen var på 84, noe som regnes som meget høyt i slike undersøkelser.

Spørreskjemaene til fylkestingspolitikere og de administrativt ansatte i Akershus er i hovedsak bygget opp på de samme spørsmålene som tidligere er benyttet i evalueringer av innføring av parlamentarisme i norsk kommunesektor. Dette har gjort det mulig å sammenligne Akershus med tilgjengelige data fra tidligere undersøkelser. Det tilgjengelige sammenligningsgrunnlaget er noe forskjellig for politikere og administrasjonen. Vi omtaler derfor de to undersøkelsene hver for seg.

Spørreskjemaet til politikere er dels rettet mot å kartlegge erfaringene med dagens styringssystem, dels mot forventningene til parlamentarisme. Vi har gjennomført en tredelt analyse av svarene. For det første har vi analysert frekvensfordelingene på hvert spørsmål, for å se tendensene i svarene. For det andre har vi gjort bergninger av gjennomsnittene for hvert enkelt spørsmål. Bruken av gjennomsnitt gjør det enklere å sammenligne tendenser på tvers av spørsmål i forhold til å basere seg på tolking av frekvensfordelinger alene. For det tredje har vi sammenlignet gjennomsnittstall for ulike fylkeskommuner. For å få til dette har vi koblet datafilen fra vår undersøkelse med datafiler fra to tidligere undersøkelser. Vi har brukt data innhentet av Gjerald og Bukve (2007) fra parlamentarismefylkene Troms,

Nordland og Nord-Trøndelag. Dessuten har vi brukt ennå upubliserte data fra to fylker med formannskapsmodell, Sogn og Fjordane og Finnmark. Dette datasettet ble innhentet i slutten av 2009. Ved å slå sammen datasettene har vi kunnet analysere forskjeller mellom fylker med parlamentarisme og fylker med formannskapsmodell. Vi har også kunnet sammenligne Akershus med de to andre fylkeskommunene med formannskapsmodell. Slike sammenligninger er gjort med gjennomsnittstall, og vi har kontrollert om forskjellene i gjennomsnitt er statistisk signifikante ved hjelp av en enveis ANOVA-test.

For bedre å kunne vurdere de ansattes synspunkter har vi sammenlignet svarene med synspunktene til de administrativt ansatte i Oslo i 1998 (Hagen et al., 1999), i Nordland fylkeskommune i 2003 (Røiseland and Stigen, 2003) og med Hedmark i 2006 (Saxi and Stigen, 2006). Alle disse enhetene hadde parlamentariske styringsmodeller da de administrativt ansatte ble intervjuet. Vi har dessverre ikke hatt tilgang på rådata fra disse tre enhetene, men vi har brukt det som finnes av data i evalueringsrapporter som foreligger. Alle sammenligningene mellom Oslo, Nordland, Hedmark og Akershus blir derfor ikke komplette. I den store evalueringen av fylkeskommunal parlamentarisme av Gjerald og Bukve (2007) gjennomførte man ikke en spørreskjemaundersøkelse med de ansatte. Dermed kan vi ikke sammenligne med parlamentarismefylkene samlet, slik vi har gjort med politikerne tidligere i rapporten.

2. Politikerne og styringssystemet

Formålet med dette kapitlet er å beskrive hvordan politikerne i Akershus oppfatter dagens styringssystem, og hvilke forventninger de har til en eventuell innføring av parlamentarisme i fylkeskommunen. I første del av kapitlet presenterer vi to stiliserte politiske styringsmodeller, majoritetsstyre og konsensusmodell. Disse modellene bruker vi til å utlede forventninger til hvilke endringer som kan forventes ved innføring av parlamentarisk styreform.

I den empiriske delen ser vi først på hvordan politikerne beskriver og vurderer sin egen rolle. Hvordan er deres kontaktmønster i og omkring det politiske systemet? I hvilken grad tar de politiske initiativ, og hvordan vurderer de sin egen påvirkningsevne?

I de neste delene av kapitlet retter vi oppmerksomheten mot de sentrale politiske organene, fylkesting og fylkesutvalg. Hvordan fungerer disse organene i dag, sett fra politikernes eget ståsted? Vi ser da på fordelingen av innflytelse mellom ulike organ, den politiske styringskapasiteten og fylkesutvalget som strategisk styringsorgan, oppfatninger av fylkestinget som politisk arena og den generelle tilfredsheten med styringssystemet i dag.

I kapitlets siste del tar vi for oss politikernes forventninger til en parlamentarisk styringsform.

Majoritetsstyre og konsensusdemokrati

Begrepene majoritetsstyre og konsensusdemokrati er blitt kjent gjennom arbeidene til den nederlandske statsviteren Arend Lijphart (Lijphart, 1969, Lijphart, 1984). Han sier at de rendyrkede modellene har sju kjennetegn som er oppregnet i tabellen under.

Tabell 1.1. Konsensusstyre og majoritetsstyre, Arend Lijpharts modell.

Konsensusdemokrati	Majoritetsstyre
1. Utøvende makt hos koalisjonsorgan	Utøvende makt hos flertallsorgan
2. Balanse mellom representative og utøvende organ	Utøvende organ dominerer
3. Tokammersystem	Ettkammersystem
4. Føderale system	Enhetsstat
5. Mange konstitusjonelle begrensninger på maktutøvingen	Få konstitusjonelle begrensninger på maktutøvingen
6. Mangepartisystem	Topartisystem – en dominerende konfliktdimensjon
7. Forholdstallsvalg	Flertallsvalg (enmannskretser)

Den konsensusdemokratiske modellen bygger på idealet om politiske prosesser som samarbeidsprosesser mellom ulike interesser i samfunnet. Politikk handler om å finne kompromisser og felles plattformer for styring av samfunnet.

Vi ser at formannskapsmodellen i norske fylkeskommuner tilfredsstillende de fleste elementene i denne modellen, bortsett fra tokammersystem og føderalisme (punkt 3 og 4). I den grad organisasjonsform har noe å si for måten politikken blir utøvd på, kan vi derfor forvente at politikken i fylker med fylkesutvalg vil være preget av balanse mellom politiske organ generelt og mellom fylkesting og fylkesutvalg spesielt, at styringen vil være preget av samarbeid mellom aktørgrupper, at politikk og administrasjon vil være sammenvevd og at administrasjonen har innflytelse i kraft av sin faglige kompetanse.

Majoritetsstyret bygger på at det er konkurranse mellom politiske ideologier og interesser i samfunnet. Det må etableres et styringsdyktig flertall, og mindretallets rolle er å være kritiske og vise frem et politisk alternativ.

Parlamentarismen i norske fylkeskommuner tilfredsstillende de fire første av Lipjhartts kriterier. Men i Norge har vi klare konstitusjonelle begrensninger på maktutøving, flerpartisystem og forholdstallsvalg. Vi må derfor forvente at det er en modifisert versjon av majoritetsstyret som kommer til uttrykk. Spesielt kan flerpartisystemet og proporsjonal representasjon føre til at det etableres fylkesråd i mindretall som må søke enighet med opposisjonen. Men der det finnes flertallsråd, kan vi forvente oss endringer i retning av klarere ansvars plassering hos flertallet, større grad av konkurranse og konflikt mellom parti, at fylkesrådet dominerer over fylkestinget og at rolledelingen mellom politikk og administrasjon blir klarere. Administrasjonen skal være et lojalt redskap for det politiske flertallet.

Kontaktmønster, initiativ og påvirkningsevne

Som nevnt over har overgangen fra formannskapsprinsippet til parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner bidratt til å endre politikkkutformingene. I dette avsnittet skal vi gjøre rede for hvilke oppfatninger fylkespolitikere i Akershus har av kontaktmønstre, initiativ og påvirkningsevne i dagens styringssystem. Dette skal vi gjøre ved å sammenligne både med de fylkeskommunene som alt har innført parlamentarisme og med Sogn og Fjordane og Finnmark som også baserer sin styring på formannskapsprinsippet. Intervjuene i de to sistnevnte fylkeskommunene ble foretatt i 2010 i forbindelse med en artikkel som for øyeblikket er til vurdering i et internasjonalt tidsskrift.

Kontaktmønster

Om lag to av tre fylkestingspolitikere har hver måned eller oftere kontakt både med de sentrale politiske organene (fylkesordførere og fylkesutvalg), ansatte i administrasjonen og media. Halvparten har månedlig kontakt med fylkesrådmannen og tre av ti har kontakt med de ansattes organisasjoner.

Det kontaktmønsteret vi finner, er i store trekk typisk om vi sammenligner med de andre fylkeskommunene med samme styringsmodell som vi har data fra. Men i Akershus er kontaktfrekvensen mellom ulike aktørgrupper noe høyere enn gjennomsnittet. Forskjellene er så store at de er signifikante for noen av relasjonene. Dersom vi sammenligner med Finnmark og Sogn og Fjordane, de to andre fylkene som har formannskapsmodell, er kontaktfrekvensen i Akershus signifikant høyere når det gjelder kontakt med fylkesutvalget, fylkesrådmannen og organisasjonene. Det siste kan trolig forklares med at Akershus har et administrasjonsutvalg sammensatt av gruppelederne i fylkesutvalget og representanter fra de ansattes organisasjoner.

Tabell 2.2: Politikernes kontakt med andre aktører

	Ikke i det hele tatt	Noen få ganger	Omtrent hver måned	Hver uke eller oftere	Vet ikke	N
Fylkesutvalget	9.4	21.9	43.8	21.9	3.1	32
Fylkesordfører	9.1	27.3	33.3	30.3	0.0	33
Fylkesrådmann	18.8	31.3	34.4	15.6	0.0	32
Andre ansatte i administrasjonen	3.0	27.3	54.5	15.2	0.0	33
De ansattes organisasjoner	32.3	38.7	29.0	0.0	0.0	31
Media	6.1	24.2	63.6	6.1	0.0	33

Vi har også sammenlignet kontaktmønsteret mellom kommunene med formannskapsmodell samlet og kommunene med parlamentarisme. I store trekk er kontaktmønsteret ikke signifikant forskjellig for de to gruppene, med ett unntak. Kontakten mellom politikere og de ansatte, både fylkerådmannen/administrasjonssjefen og andre ansatte, er klart mindre i fylkene med parlamentarisme. Det er på dette punktet en må forvente de største endringene ved et skifte av styringsmodell.

Tabell 2.3: Politikernes kontakt med andre aktører etter styringsmodell

	Parlamentarisme – gjennomsnitt	Formannskapsmodell – Gjennomsnitt	Signifikansnivå	N
Fylkesutvalget	2,71	2,52	.174	159
Fylkesordfører	2,53	2,73	.132	158
Fylkesrådmann/ administrasjonssjef	1,92	2,22	.032	157
Andre ansatte i administrasjonen	2,21	2,76	.000	162
De ansattes organisasjoner	1,70	1,76	.570	156
Media	2,59	2,59	.871	159

Initiativ til nye saker

Den svenske statsministeren Olof Palme er blitt tillagt påstanden: "Politikk er å ville". Politikerne skal initiere politiske saker og legge føringer på administrasjonen som utreder alternativer og konsekvenser og som iverksetter sakene etter at politikerne har vedtatt dem. Spørsmålet er imidlertid om dette er en realistisk modell for det som faktisk skjer i forholdet mellom politikk og administrasjon. Er det politikerne i fylkeskommunene som tar initiativ til nye saker?

Av tabell 2.4 ser vi at fire av fem fylkestingspolitikere i løpet av det siste året har tatt initiativ til nye politiske saker. Dette er det nest høyeste tallet i materialet. Men variasjonene er langt større mellom fylker med samme styringsmodell enn mellom de to hovedgruppene av fylkeskommuner, Forskjellene er likevel ikke signifikante mellom fylkeskommuner med ulik styringsmodell (signifikansnivå i ANOVA 0.964).

Tabell 2.4 Initiativmønster etter fylke

Fylke	Andel politikere som har tatt initiativ til nye saker siste år
Akershus	81.8
Finnmark	73.9
Sogn og Fjordane	76.7
Formannskapsmodell samlet	77.9
Nordland	80.0
Nord-Trøndelag	82.4
Troms	73.1
Parlamentarisme samlet	78.2
Total	78.0

Gjennomslag for egne initiativ

Tabell 2.5: Gjennomslag for egne initiativ

	Svært lett	Nokså lett	Både/og	Nokså vanskelig	Svært vanskelig	Vet ikke/uaktuelt	N
Partigruppen	36.4	48.5	9.1			6.0	33
Fylkestinget		18.2	54.5	18.2		9.1	33
Hovedutvalget	3.0	54.5	27.3	6.1		9.1	33

En ting er å ta initiativ, noe annet er spørsmålet om disse initiativene får gjennomslag og blir iverksatt. Vi ser av tabell 2.5 at det er lettere å få gjennomslag for egne initiativ i partigruppen enn i hovedutvalget, og lettere i hovedutvalget enn i fylkestinget. Dette er hva vi kunne vente ut fra sammensetningen av og oppgavene til de ulike organene.

Det er bare ubetydelige forskjeller mellom Akershus og de andre fylkeskommunene med formannskapsmodell når det gjelder hvordan politikerne opplever at de får gjennomslag for sine initiativ i ulike politiske organ. Derimot er det klare forskjeller mellom fylkene med parlamentarisme og fylkene med formannskapsmodell. I fylkene med parlamentarisme opplever politikerne i mindre grad å få gjennomslag for sine initiativ i fylkestinget og komiteene. Når det gjelder gjennomslag i partigruppene, er det derimot ingen forskjell. Dette må vi sannsynligvis forstå slik at det i en parlamentarisk modell er mindre rom for å slutte seg til politiske initiativ fra opposisjonen, selv om det i begge modellene er signifikant lettere for en politiker fra flertallskoalisjonen å få gjennomslag for sine initiativ. Vi kan også si det slik at den politiske stilen blir mindre konsensusorientert i en parlamentarisk modell.

Tabell 2.6: Gjennomslag for egne initiativ etter styringsmodell

	Parlamentarisme – gjennomsnitt	Formannskaps- modell – gjennomsnitt	Signifikansnivå	N
Partigruppe	1,85	1,89	.739	163
Komiteen/hovedutvalget	2,84	2,41	.005	150
Fylkestinget	3,27	2,94	.031	154

Innflytelsesfordeling og styringskapasitet

En av de vanlige begrunnelsene for et parlamentarisk styringssystem er at en ønsker å forsterke den strategiske styringen fra politisk side. Tanken er at en klarere sentralisering av innflytelsen til det politiske flertallet, som danner et fylkesråd, vil øke den politiske styringskapasiteten. Vi skal i dette avsnittet se nærmere på hvordan politikerne i Akershus vurderer dagens innflytelsesfordeling mellom de ulike organene i styringssystemet og politikernes styringskapasitet overfor administrasjonen.

I tabell 2.6 kan vi se hvordan politikerne i fylkeskommunen vurderer innflytelsen til de ulike fylkeskommunale organene. Hovedinntrykket er at innflytelsen er relativt jevnt fordelt mellom de sentrale politiske og administrative organene, for så å avta noe med avstanden til det politiske senteret. Fylkesutvalget og fylkestinget blir vurdert som de to sterkeste organene, men fylkesrådmann og fylkesordfører scorer nesten like høyt. Også partigruppe, hovedutvalg og etatssjefer/fylkesdirektører i sentraladministrasjonen blir vurdert som relativt innflytelsesrike aktører. Institusjonsledere/virksomhetsledere og media ligger klart under de andre aktørene.

Tabell 2.7 Innflytelsesfordeling mellom organ

	Svært liten	Liten	Middels	Stor	Svært stor	Gjennomsnitt	N
Din partigruppe		9.1	39.4	33.3	18.2	3,61	33
Fylkestinget		3.0	36.4	39.4	21.2	3,79	33
Fylkesutvalget		6.3	31.3	37.5	25.0	3,81	32
Hovedutvalget			54.5	36.4	9.1	3,55	33
Fylkesordfører	6.7	10.0	20.0	36.7	26.7	3,67	30
Fylkesrådmann	3.3	10.0	30.0	26.7	30.0	3,70	30
Fylkesdirektører		13.3	33.3	43.3	10.0	3,50	30
Virksomhetsledere		11.1	70.3	11.1	7.4	3,15	27
Media		31.0	44.8	13.8	10.3	3,03	29

Det kan føyes til at denne relativt jevne fordelingen av innflytelse mellom sentrale aktører trolig karakteriserer mange av fylkeskommunene med en fylkesutvalgsmodell. Vi har sammenlignbare data med Finnmark og Sogn og Fjordane. I Akershus er det slik at fylkesrådmannen er rangert noe høyere og partigruppene noe lavere enn i de to andre fylkene. Isolert sett kan dette tyde på at fylkeskommunen i Akershus er noe sterkere dominert av administrative aktører og i mindre grad av politiske markeringer. Men forskjellene er ikke store, og vi skal ikke dra for sterke slutninger av dette materialet alene. Men vi skal se litt nærmere på hvordan politikerne oppfatter relasjonene mellom de ulike organene i fylkeskommunen.

Tabell 2.8 Relasjoner mellom styringsorganene

	Helt uenig (1)	Delvis uenig (2)	Verken enig eller uenig (3)	Delvis enig (4)	Helt enig (5)	N
Fylkestinget er mest et sandpåstrøingsorgan	12.1	30.3	18.2	33.3	6.1	33
Fylkestinget har stor innflytelse over fylkesutvalget	9.7	32.3	22.6	32.3	3.2	32
Fylkesutvalgets dagsorden er først og fremst bestemt av fylkestingets vedtak og signaler		25.0	37.5	37.5		32
Fylkesutvalget har stor innflytelse over fylkestinget ved at det innstiller i saker til fylkestinget		9.4	12.5	46.9	31.3	32
Fylkesutvalget formulerer sine innstillinger slik at disse får flertall i fylkestinget	3.0	9.1	12.1	45.5	30.3	33
Fylkesutvalget har god styring med administrasjonens iverksetting av vedtak		16.1	25.8	41.9	16.1	31
Det er i hovedutvalgene at det viktigste politiske arbeidet blir gjort		25.0	28.1	37.5	9.4	32

Av tabellen over går det fram at det er sprikende vurderinger av fylkestingets rolle. Fire av ti er helt eller delvis enige i at fylkestinget i hovedsak er et sandpåstrøingsorgan, mens like

mange er uenige i denne påstanden. Like sprikende er oppfatningene av hvorvidt fylkestinget har innflytelse over fylkesutvalget.

Vurderingene av fylkesutvalgets innflytelse og rolle er noe mer samstemte. Fire av fem ser det slik at fylkesutvalget har stor innflytelse ved at dette organet innstiller i saker som skal opp i fylkestinget. Denne innflytelsen er likevel ikke absolutt. Tre av fire er enige i påstanden om at fylkesutvalget i sine innstillinger tar hensyn til hva som er politisk mulig å få gjennom i fylkestinget.

Det generelle bildet av en balansert maktfordeling mellom fylkesting og fylkesutvalg blir i hovedsak bekreftet av disse mer detaljerte spørsmålene. Det kan likevel konstateres at det er større spredning i synet på fylkestinget enn i oppfatningen av fylkesutvalgets innflytelse. Vi ser også at hovedutvalgene blir vurderte som relativt viktige politiske verksteder. Nesten halvparten er helt eller delvis enige i at det er her det viktigste politiske arbeidet blir gjort.

Politikernes kontroll med administrasjonen blir vurdert til å være god. Bare en av seks fylkestingsmedlemmer er delvis uenig i at fylkesutvalget har god kontroll med hvordan administrasjonen iverksetter vedtak.

I hvilken grad kan vi så vente oss at fordelingen av innflytelse mellom styringsorganene vil bli endret dersom Akershus innfører parlamentarisme. Vi kan få et bilde av dette ved å sammenligne data for tre fylker med parlamentarisme og tre fylker med fylkesutvalgmodell.

Tabell 2.9: Innflytelsesfordeling etter styringsmodell

	Parlamentarisme	Formannskapsmodell	Akershusalene	Signifikansnivå	N
Din partigruppe	3,47	3,78	3,61	.092	159
Fylkestinget	3,47	3,81	3,79	.044	158
Fylkesutvalget	4,19	3,68	3,81	.009	156
Hovedutvalg/ komiteer	3,05	3,57	3,55	.000	157
Fylkesordfører	2,81	3,59	3,67	.000	156
Fylkesrådmann/ administrasjonssjef	2,89	3,44	3,70	.003	141
Etatssjefer / fylkesdirektører	3,03		3,50	.026	96
Institusjonsledere/ virksomhetsledere	2,43		3,15	.000	92
Media	3,18		3,03	.482	101

Vi ser at det er en klar tendens til at administrasjonens innflytelse svekkes i et parlamentarisk system, og at de innbyrdes relasjonene mellom politiske organ blir endret. Både administrasjonssjef, etatssjefer/fylkesdirektører og institusjonsledere/virksomhetsledere blir vurdert til å ha markert lavere innflytelse i et parlamentarisk system. Fylkesutvalget styrker sin betydning, mens utvalg/komiteer og

fylkesordfører får en redusert rolle. Med relativt stor sannsynlighet kan en også hevde at fylkestinget vil få mindre å si, mens tendensen til svekking av partigruppene ikke er så tydelig at vi bør dra endelige konklusjoner. Det denne tabellen også bekrefter, er at innflytelsesrelasjonene mellom ulike organ endrer seg i ønsket retning. En sentralisering av politisk makt til et flertall og derav følgende klarere ansvarslinjer en nettopp hva man som regel ønsker med å innføre parlamentarisme.

Tabell 2.10: Styringsmodell og sentralisering av styringskapasitet

	Parlamentarisme	Formannskapsmodell	Akershus alene	Signifikansnivå	N
Fylkesutvalget / fylkesrådet har god styring med administrasjonens iverksetting av vedtak	3,93	3,60	3,58	.043	145
Fylkesutvalget / fylkesrådet har stor innflytelse over fylkestinget ved at det innstiller i saker	4,71	4,01	4,00	.000	160

Tabell 2.10 viser for det første at Akershus ikke skiller seg ut fra andre kommuner med fylkesutvalgsmodell når det gjelder graden av sentralisert styringskapasitet. I tillegg viser tabellen at fylkesrådets innflytelse over fylkesting og administrasjon er signifikant større i et parlamentarisk system enn i et system med fylkesutvalg.

Fylkesutvalget – strategisk styringsorgan?

Et av de sentrale målene med å innføre parlamentarisme er å styrke flertallets strategiske styring. Av tabell 2.11 ser vi hvordan dette blir vurdert i dag. Et flertall er uenig i at fylkesutvalget opptre som et kollegium. Sektorinteressene setter seg igjennom når fylkesutvalget behandler saker. Når det gjelder spørsmålet om fylkesutvalgets evne til å ta upopulære standpunkt i større grad enn det fylkestinget gjør, spriker synspunktene sterkt.

Tabell 2.11: Fylkesutvalget som strategisk styringsorgan

	Helt uenig (1)	Delvis uenig (2)	Verken enig eller uenig (3)	Delvis enig (4)	Helt enig (5)	Gjennomsnitt	N
Fylkesutvalget tar oftere upopulære, men nødvendige standpunkter enn fylkestinget	6.5	19.4	35.5	32.3	6.5	3,13	31
Fylkesutvalget opptre som et kollegium, og følger ikke de enkelte sektorenes interesser når konkrete saker skal behandles	18.8	43.8	21.9	15.6		2,34	32

I tabell 2.12 sammenligner vi resultatene fra alle seks kommunene, tre med parlamentarisme og tre med formannskapsmodell. Da ser vi at det som skiller parlamentarisme og formannskapsmodell, er fylkesrådets evne til å opptre som et kollegium. I et parlamentarisk system har deltakerne i flertallskoalisjonen en klarere forpliktelse til å tilpasse seg til koalisjonspartnerne.

Tabell 2.12: Fylkesutvalg versus fylkesråd som strategisk styringsorgan

	Parlamentarisme – gjennomsnitt	Formannskaps- modell – gjennomsnitt	Signifikansnivå	N
Fylkesutvalget/ fylkesrådet tar oftere upopulære, men nødvendige standpunkter enn fylkestinget	2,87	3,03	.406	150
Fylkesutvalget/ fylkesrådet opptre som et kollegium, og følger ikke de enkelte sektorenes interesser når konkrete saker skal behandles	3,37	2,77	.002	151

Derimot ser vi ingen forskjeller når det gjelder fylkesrådets evne til å ta upopulære standpunkt sammenlignet med fylkesutvalget. Også en majoritet må skjele til sitt publikum. Forskjellene ligger i virkemidlene til å holde intern kustus i flertallskoalisjonen.

Dagsordensetting og relasjoner til omgivelsene

Vi har til nå sett at ulike styringsmodeller i fylkeskommunene påvirker politikutformingen internt. Man skulle derfor forvente at dette i sin tur bidro til å påvirke fylkeskommunens forhold til omgivelsene. I den første komparative evalueringen av den parlamentariske styringsmodellen i Oslo, der man sammenlignet med Bergen, Stavanger og Trondheim, kom det fram at "byrådets dagsorden er mer mediestyrt enn rådmannens dagsorden" (Hagen et al. 1999:233). Det ble også gjennomført en kvantitativ undersøkelse av lokalavisenes dekning av Nordland fylkeskommunen med formannskapsmodell og med parlamentarisk styring. Her kom det blant annet fram at lokalavisenes dekning ble mer politisert (Saxi, 2007). Dette kan tyde på at innføring av parlamentarisme vil bidra til at også mediebildet av Akershus fylkeskommune også vil endres om man går til det skritt å innføre parlamentarisme etter valget 2011.

I alle fall er det politikernes vurdering av dagens situasjon at media har lite å si for hvordan den fylkeskommunale dagsorden blir satt. Fire av fem politikere er helt eller delvis uenige i en påstand om at media har stor innflytelse på den politiske dagsorden, og ingen støtter den fullt ut. Snarere synes politikerne å mene at de får for liten oppmerksomhet i media. Det finnes ingen politikere i vår undersøkelse som mener at lokalavisenes dekning av fylkespolitikken er god.

Vårt materiale synes dermed å støtte en annen hypotese som også har blitt lansert om fylkeskommunene, at de blir er blitt svekket som politiske organ på grunn av manglende interesse fra omgivelsene. En slik forståelse får også støtte i svarene på et annet spørsmål, om hvorvidt fylkesutvalgets dagsorden blir bestemt av eksterne interessegrupper. Et stort flertall er ikke enig i denne påstanden. Dette kan selvsagt tolkes som fasthet mot påvirkning fra interessegrupper. Men dersom vi ser det i sammenheng med at åpenheten mot interessegruppers påvirkning blir større i et parlamentarisk system (jfr neste tabell), virker det rimelig å tro at interessegrupper i et formannskapsystem vel så gjerne henvender seg til administrasjonen som til politikerne når de har noe på hjertet.

Tabell 2.14: Dagsordensetting og omgivelsesrelasjoner

	Helt uenig (1)	Delvis uenig (2)	Verken enig eller uenig (3)	Delvis enig (4)	Helt enig (5)	Gjennomsnitt	N
Fylkesutvalgets dagsorden blir i stor grad bestemt av hvilke saker som blir tatt opp i media	40.6	37.5	23.4	6.25		1,87	32
Lokalavisenes dekning av fylkestingssamlingene er god	32.3	45.2	22.6			1,90	31
Fylkesutvalgets dagsorden blir i stor grad bestemt av interessegrupper utenfor de administrative og politiske organene	43.3	33.3	16.7	6.7		1,87	30

Det er en tendens til at den politiske ledelsen i i et parlamentarisk system blir mer åpen for innspill til dagsorden utenfra. Det blir vist i tabell 2.15 at dette gjelder både innspill fra media og innspill fra interessegrupper. Trolig henger dette sammen med at det i et parlamentarisk system er mer presis definert hvem som må ta det politiske ansvaret når det blir reist kritikk utenfra. Det er likevel ikke slik at politikerne i et parlamentarisk system blir mer fornøyd med den generelle mediedekningen av fylkespolitikken.

Tabell 2.15: Dagsordensetting, mediedekning og styringsmodell

	Parlamentarisme – gjennomsnitt	Formannskapsmodell – gjennomsnitt	Signifikansnivå	N
Fylkesutvalgets dagsorden blir i stor grad bestemt av hvilke saker som blir tatt opp i media	2,45	2,03	.005	155
Lokalavisenes dekning av fylkestingssamlingene er god	2,51	2,22	.134	160
Fylkesutvalgets dagsorden blir i stor grad bestemt av interessegrupper utenfor de administrative og politiske organene	2,44	2,09	.039	150

Fylkestinget som politisk arena

I neste tabell ser vi på data om fylkestinget som politisk arena. Det som først slår en i øynene, er at fylkespolitikken i Akershus allerede er preget av de politiske skillelinjene mellom opposisjon og posisjon. Det politiske flertallet bak fylkesordføreren er også en reell politisk koalisjon i fylkestingets arbeid, slik det blir oppfattet av politikerne selve. Flertallet mener også at fylkestinget er et organ for å markere politiske standpunkter, og at dette gir relativt interessante politiske debatter. Stilt sammen kan svarene på disse spørsmålene tolkes som uttrykk for en politisk kultur der skillene mellom ulike politiske ståsteder blir tillagt betydning på en positiv måte. Vi kan si at den politiske kulturen i Akershus allerede har beveget seg et stykke mot de kjennetegn en vanligvis forbinder med kulturen i et parlamentarisk system.

Det er et klart mindretall blant politikerne som mener at fylkespolitikkerne er mer opptatt av geografisk representasjon enn av helheten, mens det er ganske delte meninger om hvorvidt politikerne er mer opptatt av detaljer enn prinsipper.

Tabell 2.16 Fylkestinget som politisk arena

	Helt uenig (1)	Delvis uenig (2)	Verken enig eller uenig (3)	Delvis enig (4)	Helt enig (5)	Gjennomsnitt	N
Det er et tydelig skille mellom "A- og B-lag" i fylkestinget		22.6	12.9	38.7	25.8	3,68	31
Det er et tydelig skille mellom heltidspolitikere og deltidspolitikere i fylkestinget	6.3	18.8	12.3	37.5	25.0	3,56	32
Stemmegivningen i fylkestinget følger først og fremst de politiske skillelinjene mellom opposisjonspartiene og posisjonspartiene			6.3	31.3	62.5	4,56	32
Fylkestinget er først og fremst et organ for markering av politiske standpunkter	3.1	25.0	12.5	28.1	31.2	3,59	32
Debattene i fylkestinget er interessante	3.2	9.7	9.7	58.1	19.4	3,58	31
Fylkestingsrepresentantene konsentrerer seg i hovedsak om prinsipper, og ikke detaljer i sakene som blir behandlet i fylkestinget	3.1	37.5	25.0	21.9	12.5	3,03	32
Fylkestingsrepresentantene er mer opptatt av å ivareta interesser for sin hjemkommune/distrikt enn av å sikre interessent til fylket sine innbyggere i sin helhet	3.2	41.9	29.0	25.8	3.2	2,84	32

Bare en av fem politikere er helt enige i at de politiske debattene i fylkestinget er interessante. Om vi ser på de fylkesvise gjennomsnittsresultatene for dette spørsmålet, finner vi at Akershus ligger lavest sammen med Troms. Hvorfor dette er slik, gir ikke vår undersøkelse gode svar på. Det er dessuten et flertall som er delvis enig i debattene i fylkestinget er interessante, så svarene bør neppe overtolkes.

Ved siden av skillet mellom posisjon og opposisjon er det skillet mellom politikken a-lag og b-lag, som nok til dels er sammenfallende med skillet mellom heltids- og deltidspolitikere, det trekkes som karakteriserer fylkestinget som politisk arena. Spissformulert kan vi si at svarene tyder på at det finnes en parlamentarisk kultur og en politisk elite i fylkeskommunen.

Hvordan kan vi så forestille oss at dette vil endre seg ved en overgang til parlamentarisme? For å svare på det kan vi sammenligne de tre fylkene som alt har parlamentarisme med fylkene med formannskapsmodell.

Tabell 2.17 Fylkestinget som politisk arena under parlamentarisme og formannskapsmodell

	Parlamentarisme	Formannskapsmodell	Signifikansnivå	N
Det er et tydelig skille mellom "A- og B-lag" i fylkestinget	4,00	3,56	.032	155
Det er et tydelig skille mellom heltidspolitikere og deltidspolitikere i fylkestinget	3,74	3,28	.017	161
Stemmegivningen i fylkestinget følger først og fremst de politiske skillelinjene mellom opposisjonspartiene og posisjonspartiene	4,44	4,30	.343	161
Fylkestinget er først og fremst et organ for markering av politiske standpunkter	3,80	3,49	.076	160
Debattene i fylkestinget er interessante	3,73	3,88	.330	161
Fylkestingsrepresentantene konsentrerer seg i hovedsak om prinsipper, og ikke detaljer i sakene som blir behandlet i fylkestinget	2,95	2,74	.206	159
Fylkestingsrepresentantene er mer opptatt av å ivareta interesser for sin hjemkommune/ distrikt enn av å sikre interessent til fylket sine innbyggere i sin helhet	2,94	2,67	.114	162

Sammenligningen i tabell 2.17 viser først og fremst at innføring av parlamentarisme trolig vil føre til en forsterking av trekk ved det politiske systemet som vi allerede har pekt på finnes der. Skillet mellom politisk elite og benkeslitterne blir enda større i et parlamentarisk system. Bruken av fylkestinget som politisk markeringsarena og stemmegivning ut fra etablerte politiske koalisjoner vil forstette. De politiske debattene blir verken mer eller mindre interessante. Verken geografisk fokus eller graden av detaljorientering versus prinsipporientering vil bli signifikant påvirket.

Legitimitet og tilfredshet

Vi ser av tabellen at 18 % av fylkestingspolitikere er helt enige i at arbeidet i fylkestinget blir opplevd som meningsfullt. Dette tallet er langt lavere enn i de andre fylkene med formannskapsmodell. I Finnmark er 74 % og i Sogn og Fjordane 45 % helt enige i den samme påstanden. Tallene jevner seg riktig nok ut dersom vi også trekker inn de som er delvis enige i påstanden. Da ligger andelen positive mellom 86 % og 88 % for alle tre fylkene. Dersom vi

spør om politikerne føler at de får gjort nytte for seg, stiger derimot andelen helt enige til 36 %, og 79 % dersom en teller med de som er delvis enige. Vurdert ut fra denne formuleringen er det ikke signifikante forskjeller på Akershus og de andre fylkene med formannskapsmodell (86 % i Finnmark og 75 % i Sogn og Fjordane).

Tabell 2.18: Hvor meningsfullt og nyttig oppleves det politiske arbeidet

	Helt uenig (1)	Delvis uenig (2)	Verken enig eller uenig (3)	Delvis enig (4)	Helt enig (5)	Gjennomsnitt	N
Arbeidet i fylkestinget blir opplevd som meningsfullt		9.1	3.0	69.7	18.2	3.97	33
Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg i fylkestingsarbeidet		6.1	15.2	42.4	36.4	4.09	33

Tallene tyder ikke på at det er noen krise for det politiske arbeidet i Akershus i dag. Men politikerne i fylkeskommunen er altså noe forbeholdne når det gjelder det politiske arbeidet i fylkestinget enn i andre fylker med samme styringsmodell.

Tabell 2.19: Hvor meningsfullt og nyttig oppleves det politiske arbeidet – etter styringsmodell

	Parlamentarisme – gjennomsnitt	Parlamentarisme - posisjon	Parlamentarisme - opposisjon	Formannskapsmodell – gjennomsnitt	Signifikansnivå (I)	Signifikansnivå (II)	N
Arbeidet i fylkestinget blir opplevd som meningsfullt	3,48	4,0	2,9	4,22	.000	.00	162
Jeg føler at jeg får gjort nytte for meg i fylkestingsarbeidet	3,70	4,0	3,4	3,92	.009	.02	159

Av tabell 2.19 kan vi se at tilfredsheten med det politiske arbeidet er klart lavere hos politikere i fylkeskommuner med parlamentarisk styreform. Det mest alvorlige med dette er likevel at det meste av nedgangen skyldes redusert tilfredshet hos opposisjonen i de parlamentariske fylkene. Politikerne i posisjon er fortsatt relativt tilfredse, mens politikerne i opposisjon er så lite fornøyde at det på sikt kan gå utover legitimiteten til det politiske styringssystemet. Ved en eventuell overgang til parlamentarisme må en derfor vektlegge hvordan opposisjonens arbeidsvilkår kan ivaretas.

Informasjon om og forventninger til en parlamentarisk styringsform

Informasjon

Flertallet av politikerne i Akershus mener at informasjonen om innføring av parlamentarisme har vært god eller svært god. Men det er også et mindretall på rundt en femtepart av politikerne som ikke er fornøyd med den informasjonen som er gitt.

Tabell 2.20: Informasjon om parlamentarisme

	Svært dårlig	Dårlig	Både/og	God	Svært god	N
Hvordan oppfatter du informasjonen som du har fått om parlamentarisme?		21.2	24.2	45.5	9.1	33

Forventninger til parlamentarisme

Dataene viser at et flertall av politikerne ser både fordeler og ulemper ved å innføre parlamentarisme. En av tre er definitivt positive, mens et mindretall på rundt 15 % ikke mener at det er en god idé å innføre parlamentarisme.

Tabell 2.21: Er det en god ide å innføre parlamentarisme?

	N	%
Ja, det er en god idé	11	33.3
Jeg ser både fordeler og ulemper	17	51.5
Nei, ingen god ide	5	15.2
Total	33	100.0

I tabellen under viser vi svarene på en rekke spørsmål om hvilke forventninger politikerne i fylkeskommunen har til parlamentarisme. Spørsmålene dreier seg om ulike sider ved det politiske arbeidet. Ett av formålene med å stille disse spørsmålene om forventninger, er også å kunne foreta en evaluering av hvorvidt forventningene ble innfridd dersom Akershus fylkeskommune skulle velge å innføre parlamentarisme. Vi har ikke tilsvarende forventningsdata fra andre fylker. Men vi skal sammenligne forventningene hos politikerne i Akershus med erfaringsdata fra andre fylker.

Om vi holder svarene på forrige spørsmål sammen med den mer detaljerte kartleggingen i neste tabell, finner vi at oppfatningen blant politikerne kan beskrives som nøkternt positiv til innføring av parlamentarisme. Forventningene har i hovedsak et positivt fortegn. De mest optimistiske forventningene er knyttet til det vi kan kalle kjerneinnholdet i et parlamentarisk styringssystem: Klargjøring av politisk ansvar og tydeliggjøring av politiske skillelinjer. På

samme måten er det klart positive forventninger til at parlamentarismen vil bidra til en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon og til å styrke de folkevalgtes innflytelse.

Tabell 2.22: Forventninger til parlamentarisme

	Helt uenig (1)	Delvis uenig (2)	Verken enig eller uenig (3)	Delvis enig (4)	Helt enig (5)	Vet ikke / usikker	Gjennomsnitt	N
Parlamentarisme vil bidra til å styrke de folkevalgtes innflytelse	9.1	6.1	12.1	30.3	39.4	3.0	3,88	33
Parlamentarisme vil klargjøre det politiske ansvar	3.1		3.1	25.0	68.8		4,56	32
Parlamentarisme vil bidra til å tydeliggjøre de politiske skillelinjene	9.1	3.0	9.1	33.3	42.4	3.0	4,00	33
Parlamentarisme vil bidra til en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon	3.0	21.2	9.1	27.3	36.4	3.0	3,75	33
Opposisjonen vil bli sikret vilkår for å fungere som kritisk korrektiv med parlamentarisme	9.1	3.0	12.1	36.4	27.3	12.1	3,79	33
Parlamentarisme vil gjøre arbeidet i fylkestinget mer meningsfylt	15.2	12.1	27.3	15.2	18.2	12.1	3,10	33
Parlamentarisme vil føre til mer interessante debatter i fylkestinget	9.1	3.0	21.2	39.4	15.2	12.1	3,55	33
Parlamentarisme vil føre til mindre detaljorientering og mer prinsipporientering blant de folkevalgte	6.1	27.3	18.2	24.2	12.1	12.1	3,10	33
Parlamentarisme vil få flere folkevalgte til å engasjere seg i fylkestingsdebattene	9.1	21.2	9.1	42.4	6.1	12.1	3,17	33
Parlamentarisme vil skape større mediainteresse for fylkeskommunen	3.0	9.1	12.1	48.5	18.2	9.1	3,77	33
Parlamentarisme vil gjøre politikerne mer profilerte i media	6.3	3.1	9.4	62.5	12.5	6.3	3,77	32

Disse forventningene kan i hovedsak sies å ha støtte av erfaringene fra de fire fylkeskommunene som allerede har innført parlamentarisme. Gjerald og Bukve (2007) har publisert erfaringstall fra Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Troms. Dersom vi ser disse svarene fra disse fylkene under ett, er det et flertall av politikerne som mener at forventningene har blitt helt eller delvis oppfylt både når det gjelder klargjøring av politisk ansvar, tydeliggjøring av politiske skillelinjer og klarere arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon. Erfaringene er noe mer blandet når det gjelder styrking av de folkevalgtes innflytelse. Det må også tilføyes at opposisjonspartiene er mer kritiske til erfaringene med parlamentarisme enn partiene i posisjon.

På en del av de punktene som er mer perifere i forhold til valget av parlamentarisme som styringsform, er forventningene også mer moderate. Dette mønsteret ser vi når det gjelder

forventninger til mindre politisk detaljorientering, engasjement og hvorvidt arbeidet som politiker vil bli mer meningsfylt.

På to punkter synes forventningene å være noe mer positive enn det som erfaringene med parlamentarisme i andre fylke gir dekning for. Politikerne i Akershus har forventninger til større interesse fra media og at opposisjonen vil få gode arbeidsvilkår. I etterkant ser det ikke ut til at media er blitt mer opptatt av fylkespolitikk i parlamentarismefylkene, og opposisjonspolitikere der har markert seg som kritiske til styringsmodellen. Ved en eventuell innføring av parlamentarisme blir det derfor viktig for Akershus å lære av erfaringene fra de andre fylkene og tilrettelegge for opposisjonens arbeid på en måte som gjør at også opposisjonspolitikken kan finne sin plass i det politiske systemet.

3. Samspillet mellom politikk og administrasjon i Akershus

Innledning

Forholdet mellom politikk og administrasjon er komplekst, og preget av spenning. Hvor skal grensene gå mellom politiske og administrative prosesser, og hvem skal ha føringen i forholdet? Vi har valgt å ta utgangspunkt i tre modeller fra Mouritzen og Svava (Mouritzen and Svava, 2002), som vektlegger tre ulike relasjoner mellom politikk og administrasjon. Modellene er summert opp i tabell 3.1 under. Allment gjelder prinsippet om at våre folkevalgte skal være overordnet det administrative systemet. Politikerne skal gi klare føringer på hvilke mål og verdier som skal prioriteres og hvilke prioriteringer som skal foretas i konkrete saker. Administrasjonen skal være nøytral i forhold til verdier og mål, men bistå med utredningskapasitet og lojalt iverksette politikernes prioriteringer. Idealet er en klar rolle- og funksjonsfordeling mellom en politisk og en administrativ sfære. Denne analytiske tilnærmingen kan vi med utgangspunkt i Mouritzen og Svava (2002) kalle for *Separasjonsmodellen*. Empirisk finner vi igjen denne modellen i formannskapssystemet slik det ble utformet i den nye kommuneloven av 1993, der kontakten mellom politikk og administrasjon skulle kanaliseres mellom ordfører og administrasjonssjef (Røiseland and Stigen, 2003):19.

Tabell 3.1 Tre analytiske modeller for relasjonen mellom politikk og administrasjon

	Separasjon	Autonom administrator	Responsiv administrasjon
Administrasjonens ideal	Nøytralitet	Faglig ekspertise	Lojalitet
Administrasjonens rolle i forhold til politikerne	Klar underordning	Minst like stor innflytelse	Klar underordning
Klarhet i rolle-utforming politikk – administrasjon	Klar fordeling av roller og funksjoner	Adm. utformer politikk, pol. fatter beslutninger	Mindre klart. Politikere involvert i administrasjonen
"Empiriske" styringsformer	Formannskapsmodell	Formannskapsmodell	Parlamentarisme

Etter Mouritzen og Svava (2002:43) og Røiseland og Stigen (2003:21)

Den neste modellen, *Autonom administrator*, vektlegger i større grad den faglige ekspertisen, som forventes å ha minst like stor innflytelse som politikerne. Politikerne fatter nok beslutninger, men gjennom sin innstillingsrett og iverksetting av politiske vedtak er administrasjonen med på politikcutformingen. Den autonome administratormodellen er kanskje mer realistisk enn separasjonsmodellen i å beskrive det faktiske forholdet mellom

politikk og administrasjon, men begge passer som mulige beskrivelser av formannskapsmodellen. Både i kraft av sin kompetanse og kapasitet har administrasjonen store muligheter til å bli førende i pardansen.

Den tredje modellen, *Responsiv administrasjon*, er mer tilpasset en parlamentarisk modell, der idealet er at administrasjonen til enhver tid er lojal mot det sittende rådet. Siden et råd kan bli oppløst og byttet ut med ett nytt på kort varsel, må det administrative apparatet være beredt til å skifte valør uten at dette får personellmessige konsekvenser. Sentraladministrasjonen blir i denne modellen et politisk sekretariat, som antesiperer hvilke prioriteringer den politiske ledelsen ønsker. Den politiske ledelsen på sin side trenger inn i det administrative apparatet og overtar administrasjonssjefens oppgaver. Skillet mellom politikk og administrasjon blir dermed mindre klart enn i de to andre modellene.

Vi skal analysere hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon fungerer i Akershus med formannskapsmodell, med utgangspunkt i Separasjonsmodellen og Autonom administratormodellen. Vi skal gjøre dette komparativt, dvs. ved å sammenligne med beskrivelsene av forholdet mellom politikk og administrasjon i Oslo som alt i 1986 valgte byrådsordningen, og Nordland og Hedmark fylkeskommuner som innførte parlamentarisme i henholdsvis 1999 og 2003.

En eventuell overgang fra formannskapsprinsippet til et parlamentarisk styringsprinsipp vil påvirke forholdet mellom politikk og administrasjon på flere måter. For det første overtar politikere den strategiske styringen av administrasjonen. Dette innebærer at rådmannens posisjon som øverste administrative ansvarlige for saksutredninger og iverksetting av politikken blir borte. I fylkeskommuner med parlamentarisme vil et fylkesråd overta fylkesrådmannens oppgaver. Det mest vanlige er at hvert medlem av fylkesrådet overtar ansvaret for et spesifikt politikkområde, ofte en sektor. (Det har vært forsøkt ordninger med kollektivt ansvar for rådet som helhet, slik man for eksempel hadde det i Oslo de første årene etter 1986. Denne ordningen ble senere avvirket). For det andre har vi tidligere i rapporten vist at den politiske makten og ansvaret blir konsentrert i fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell, mens formannskapsmodellen i større grad bidrar til maktspredning og delt ansvar. Formannskapsmodellen vil dermed bidra til at det blir en breiere kontaktflate mellom politikk og administrasjon, mens en parlamentarisk styringsmodell vil innebære en smalere kontaktflate. I så måte vil parlamentarisme bidra til at forholdet mellom politikk og administrasjon tar form som et timeglass. Administrasjonen kan imidlertid organiseres på ulike måter i en parlamentarisk modell. I Hedmark og Nord-Trøndelag har administrasjonssjefen for eksempel beholdt en strategisk koordineringsfunksjon, mens man i Nordland og Troms i større grad har en avdelingsstruktur, der fylkesrådene har direkte kontakt med fagfolkene i sitt "departement" (Gjerald og Bukve 2007:73). Vi kan spissformulert si at det er snakk om en "nordlig" og en "sørlig" parlamentarisme, der politikere og administrativt ansatte har en bred kontaktflate i nord, mens politikerne i større grad har kontakt med administrasjonen gjennom administrasjonssjefen i sør.

Empiriske spørsmål

Hvordan er kontaktmønsteret mellom politikk og administrasjon i Akershus sammenlignet med Oslo, Nordland og Hedmark? Hvem tar initiativ til saker, og hvem har mest innflytelse? Hvor har de administrativt ansatte i Akershus fylkeskommune sin lojalitet, sammenlignet med de nevnte fylkene? Hvilke forventninger har administrativt ansatte til parlamentarisme i Akershus fylkeskommune? Er de for eller imot å innføre parlamentarisme?

Kontaktmønster

Siden innføring av parlamentarisme for det første innebærer at et politisk råd overtar den strategiske styringen av sentraladministrasjonen og for det andre bidrar til å konsentrere den politiske makten, skulle man forvente at kontaktmønsteret mellom politikk og administrasjon ville være annerledes med en formannskapsmodell og en parlamentarisk modell. For å kunne vurdere om dette er tilfelle i har vi sammenlignet med hva de ansatte i Oslo, Nordland og Hedmark svarte i henholdsvis 1998, 2003 og 2006, etter at de parlamentariske styringsmodellene hadde fått virke noen år.

Av tabell 3.2 ser vi at de administrative ansatte i enhetene med parlamentarisme har mye kontakt med by- og fylkesrådet. Særlig gjelder dette Nordland og Hedmark. Dette er som forventet i et parlamentarisk styringssystem, der rådet er det formelle maktsentret. Forskjellene mellom Oslo på den ene siden og Nordland og Hedmark kan tilskrives at førstnevnte hadde mindretallsparlamentarisme, mens de to fylkeskommunene hadde majoritetsråd da intervjuene ble foretatt. Kontakten mellom de ansatte og fylkesutvalget i Akershus fylkeskommune er betydelig mindre enn i parlamentarismefylkene. Siden de politiske partiene i fylkestinget i Akershus har gruppert seg i en posisjon og en opposisjon, blir forskjellene i kontaktmønster mellom politikk og administrasjon ganske likt det vi finner i Oslo.

Tabell 3.2 Prosentandel administrativt ansatte som har hatt kontakt hver måned eller oftere med følgende instanser

Kontakt med	Oslo 1998	Nordland 2003	Hedmark 2006	Akershus 2011
Ordfører/fylkesordfører	11	21	18	23
Byråd/fylkesråd/fylkesutvalg	23	56	50	17
Bystyrekomite/fylkestingskomite/hovedutvalg	15	8	9	25
Partiene i posisjon i bystyret/fylkestinget	12	10	10	14
Partiene i opposisjon i bystyret/fylkestinget	11	4	7	12
Media	-	-	-	30

Når det gjelder kontakten mellom de administrativt ansatte og de ulike enhetene i fylkestinget, ser vi at Akershus gjennomgående har noe mer kontakt med hovedutvalgene, og både partiene i posisjon og opposisjon i fylkestinget. Dette er en indikasjon på at formannskapsmodellen gir en breiere kontaktflate mellom politikk og administrasjon, mens denne kontakten konsentreres mer til by- og fylkesrådet med en parlamentarisk modell.

Vi ser også av tabell 3.2 at de ansattes kontakt med fylkesordføreren er større i Akershus enn i Oslo, Nordland og Hedmark. Dette er som forventet, siden fylkesordføreren formelle innflytelse vil bli betydelig redusert i en parlamentarisk modell. Fylkesordføreren leder imidlertid fortsatt fylkestingets samlinger, noe som innebærer rollen ikke er uten innflytelse. Vi ser imidlertid at de ansatte i Nordland nesten har like mye kontakt med fylkesordføreren som i Akershus. Dette kan skyldes at fylkesordføreren i Nordland i 2003 var en meget erfaren og innflytelsesrik person som i praksis fortsatte å være en betydelig politisk aktør, selv om hans formelle rolle var betydelig redusert. Dette er et eksempel på at personlighet og institusjonell treghet i mange tilfeller vil påvirke politikkkutformingene på tross av de formelle føringene som skifte av styringsprinsipp medfører.

Vi merker oss også at de ansatte i Akershus fylkeskommune har oftere kontakt med media, enn med sine politikere.

De ansattes tilstedeværelse på politiske møter sier oss også mye om kontaktmønsteret mellom politikk og administrasjon. Tabell 3.3 viser at Akershus ikke skiller seg så mye ut i forhold til Nordland, selv om de to fylkene hadde forskjellige styringssystemer. En faktor som vi her må ta hensyn til er geografi. Akershus fylkeskommune har en langt mer konsentrert befolkning enn Nordland, der mange av de administrativt ansatte har lange reiseavstand til fylkestingsmøtene. (I Nordland ambulerer fylkestingsamlingene geografisk, slik at mange i sentraladministrasjonen i Bodø må reise for å delta på fylkestingsamlingene).

Tabell 3.3 Prosentandel av administrativt ansatte som har vært til stede på møter en eller flere ganger i året

Til stede i møte i:	Oslo 1998	Nordland 2003	Akershus 2011
Bystyre/fylkesting	66	50	57
Byråd/fylkesråd/fylkesutvalg	19	36	41
I hovedutvalg	-	-	41

I kartleggingen av kontaktmønster har vi forutsatt at de administrativt ansatte har prioritert kontakt med politiske organer og aktører med makt og innflytelse. I det følgende skal vi beskrive de ansattes oppfatning av innflytelse direkte. Også her har vi tall fra Oslo og Nordland, noe som gjør det mulig å si noe om hva man kan forvente seg av endringer hvis man bestemmer seg for å innføre parlamentarisme fra neste fylkestingsperiode.

Innflytelse

En av forventningene til den parlamentariske styringsmodellen i kommuner og fylkeskommuner har vært å øke de folkevalgtes makt og innflytelse. Man har ønsket å vitalisere det lokale og regionale demokratiet. Det er naturlig å tenke seg at en slik forsterkning av demokratiet vil innebære en reduksjon i administrasjonens innflytelse. Spørsmålet er altså her om hvor det befinner det seg mest innflytelse i Akershus fylkeskommune i følge de administrativt ansatte. Vi har stilt to spørsmål som kan tjene som indikatorer. Det første dreier seg om hvor de nye initiativene kommer fra, mens det andre direkte spør om hvilke instanser som har mest innflytelse. Tabell 3.4 viser at initiativene til nye saker og tiltak i Akershus fylkeskommune i all hovedsak kommer fra administrasjonen. Hele 80 prosent av de ansatte mener at nye tiltak kommer nokså ofte eller svært ofte fra sentraladministrasjonen. Tallene for fylkesrådmannen og etatene og institusjonene i Akershus er 48 prosent. Disse tallene er klare indikasjoner på at politikken i Akershus initieres fra sentraladministrasjonen.

Tabell 3.4 Prosentandel administrativt ansatte som sier at initiativ til nye tiltak kommer nokså ofte/svært ofte fra følgende instanser

Ofte initiativ fra:	Oslo 1998 (N = 43 – 67)	Nordland 2003 (N = 70 – 76)	Hedmark 2006 (N = 101 – 105)	Akershus 2011 (N = 56 – 65)
Fylkesordfører	-	-		7
Bystyret/fylkestinget	21	20	16	32
Byrådet/fylkesrådet/fylkesutvalget	43	33	34	17
Komiteene/hovedutvalgene	12	11	5	26
Fylkesrådmannen	-	-	39	48
Sentraladministrasjonen	-	54	28	80
Etater/avdelinger/ institusjoner/virksomheter	44	62	25	48
De ansattes organisasjoner	-	-	11	28
Frivillige organisasjoner	-	-	-	2
Næringslivsorganisasjoner	-	-	-	3
Media	16	7	-	11
Publikum/innbyggere			-	16

De politiske organene i Akershus ligger langt etter som motorer i å fremme politiske initiativ. Her passer den Autonome administratormodellen i tabell 3.1 langt bedre enn Separasjonsmodellen. De data vi har fra Oslo og Nordland er mangelfulle, men de tall vi har viser en lignende tendens for Nordland. Her kan det imidlertid se ut som om det er bedre ballanse mellom initiativtaking mellom administrasjon og politikk. Dette kan være en indikator på at innføring av parlamentarisme kan bidra til å gi de folkevalgte større kontroll

med initiativfasen i politikken, siden det er politikerne som overtar den formelle kontrollen med å forberede saker som skal til politisk behandling.

Tabell 3.5 indikerer i motsetning til tabell 3.4 at innflytelsen til de politiske instansene balanserer innflytelsen til de administrative organene. Særlig fylkesutvalget i Akershus ser ut til å inneha mye innflytelse. Når vi sammenligner med Oslo og Nordland, ser vi at det her er politiske organer som fylkesrådet i Nordland og byrådet og bystyret i Oslo som fremstår som svært mektige. Dette kan indikere at innføring av parlamentarisme vil bidra til å styrke de politiske organene på bekostning av de administrative.

Tabell 3.5 Prosentandel administrativt ansatte som mener at følgende instanser har stor eller meget stor innflytelse over beslutninger i fylkespolitikken

Innflytelse	Oslo 1998	Nordland 2003	Akershus 2011
Fylkesordfører	-	-	59
Bystyret/fylkestinget	89	74	60
Byrådet/fylkesrådet/fylkesutvalget	88	90	70
Komiteer/hovedutvalg	85	57	64
Fylkesrådmannen	-	-	68
Sentraladministrasjonen	-	66	49
Virksomheter/institusjoner	38	36	8
Media	60	25	13

Når det gjelder innflytelsen til media, så finner vi dramatiske forskjeller i Akershus sammenlignet med Oslo. Dette kan tyde på at mediefokuset på politikken i hovedstaden er veldig stort sammenlignet med fylkeskommunene. Dette kan forklares med at de ledende avisene og "etermediene" er lokalisert til Oslo. At journalistene viser forholdsvis liten interesse for Akershus fylkeskommune, der sentraladministrasjonen også er lokalisert til Oslo, kan skyldes at fylkeskommunene har ansvar for saker som har en forholdsvis begrenset betydning for innbyggernes velferd sammenlignet med hovedstaden, som både er kommune og fylkeskommune.

Administrasjonens lojalitet

Hvis vi går tilbake til de tre modellene i tabell 3.1, er idealet i Separasjonsmodellen at administrasjonen skal være nøytral og klart underordnet den politiske ledelsen. I Autonom administratormodellen er det administrative idealet faglig ekspertise og et mer balansert forhold mellom politikk og administrasjon. I Responsiv administrasjons-modellen er idealet at administrasjonen skal være lojale i forhold til politiske flertallet og klart underordnet dette. Hvilken av de tre analytiske modellene i tabell 3.1, passer best som en beskrivelse av forholdet politikk – administrasjon i Akershus fylkeskommune? I tabell 3.6 har vi samlet noen påstander om hvordan de ansatte opplever sin rolle i systemet.

Av de ansattes besvarelser på de tre første påstandene ser vi en klar forskjell mellom de ansatte i Akershus og Nordland. I Nordland oppfatter de ansatte at de primært har ansvar for politiske organer som fylkestinget og fylkesutvalget sammenlignet med den etat de er ansatt i. Dette kan bety at den "Responsive modellen" passer bedre på Nordland enn på Akershus. Av den andre påstanden i tabell 3.6 kan det se ut som om de administrativt ansatte i Oslo og Nordland søker å underordne seg det utøvende organet i langt sterkere grad enn de administrativt ansatte i Akershus. Samlet sett passer den "Responsive modellen" bedre for styringssystemer i Oslo og Nordland med parlamentarisme enn for Akershus som styres med utgangspunkt i en formannskapsmodell, slik vi forventet i innledningen til dette kapitlet.

Tabell 3.6 Prosentandel administrativt ansatte som er helt eller delvis enig i følgende påstander

Påstander:	Oslo 1998	Nordland 2003	Hedmark 2006 (N = 100–102)	Akershus 2011
Jeg oppfatter primært å ha et ansvar i forhold til fylkestinget, og dernest i forhold til den enhet/virksomheten jeg er ansatt i	-	64	-	49
Jeg setter meg inn i byrådets/fylkesrådets/fylkesutvalgets synspunkter og legger frem forslag på linje med disse	77	56	-	39
Jeg oppfatter primært å ha et ansvar i forhold til fylkesrådet/fylkesutvalget og dernest til den etat/virksomhet jeg er ansatt i	-	64	-	28
Jeg baserer mine standpunkter på faglig kunnskap og spekulerer ikke i hva som er politisk gjennomførbart	42	57	74	56
Jeg opplever stadig motsetninger mellom faglige hensyn og politiske hensyn på mitt ansvarsområde	42	55	53	48
Jeg har stor faglig frihet med hensyn til hvordan jeg skal løse arbeidsoppgavene innenfor mitt ansvarsområde	87	86	66	83

Svarene på de tre siste påstandene indikerer at de ansatte både i Oslo, Nordland, Hedmark og Akershus opplever at de har stor faglig frihet, og at de baserer sine standpunkter på faglig kunnskap. Omtrent halvparten er imidlertid enige i at de opplever en motsetning mellom faglige og politiske hensyn på eget ansvarsområde, noe som indikerer at hverdagen ikke

alltid er så enkel. Her skiller ikke Akershus fylkeskommune seg ut fra de parlamentarisk styrte enhetene.

De ansattes forventninger til parlamentarisme

Sammenligningene med Oslo og Nordland har så langt vist at forholdet mellom politikk og administrasjon blir noe annerledes enn i Akershus. Forskjeller i formelt styringsystem forklarer nok en del av disse forskjellene. Innføring av parlamentarisme i norsk kommunesektor har ført til endringer i politikktutforming (Saxi 2007, Gjerald og Bukve 2007). Spørsmålet er hvilke endringer de ansatte i Akershus fylkeskommune forventer i forholdet til en parlamentarisk styringsmodell, som muligens blir innført etter valget 2011? For å få svar, har vi tatt utgangspunkt i det som har vært lansert som målsettinger med å innføre parlamentarisme i de norske fylkeskommunene. I tillegg har vi bedt de administrativt ansatte i Akershus om å krysse av for om de er enige eller uenige i en påstand om at parlamentarisme vil gjøre det vanskeligere å være saksutreder.

Tabell 3.7 Prosentandel administrativt ansatte som er helt eller delvis enige i følgende forventninger til parlamentarisk styre

Påstand:	Akershus 2011
Parlamentarisme vil bidra til å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring i fylkespolitikken	71
Parlamentarisme vil bidra til å klargjøre og rendyrke det politiske ansvar	77
Parlamentarisme vil bidra til å tydeliggjøre og fremheve de politiske skillelinjene	68
Parlamentarisme vil bidra til en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon	27
Opposisjonen vil bli sikret vilkår for kritisk opposisjon i det parlamentariske styringsystemet	18
Parlamentarisme vil gjøre det vanskeligere å være saksutreder	46

Av tabell 3.7 ser vi at et klart flertall av de administrativt ansatte i Akershus er helt eller delvis enige i at innføring av parlamentarisme vil bidra til "å styrke de folkevalgtes innflytelse og mulighet for styring", "å klargjøre og rendyrke det politiske ansvar" og "å tydeliggjøre og fremheve de politiske skillelinjene". Tidligere studier har da også langt på vei vist at disse tre målsettingene langt på opplever å være realisert etter at man innføre parlamentarisme (Saxi 2002 og 2009, Gjerald og Bukve 2007). De folkevalgtes innflytelse vil øke i forholdt til administrasjonene, siden fylkesrådet overtar både innstillingsretten og ansvaret for å iverksette politikken. Det vil også bli klarere hvem som har ansvar for politikken med en

parlamentarisk styringsmodell fordi det er majoritetsvalg til fylkesråd. Dette forutsetter imidlertid at fylkesrådet får et flertall i fylkestinget bak seg. Med mindretallsråd må flertall forhandles fram med ett eller flere av partiene i opposisjon i fylkestinget. I denne situasjonen blir politikkkutformingene ganske lik den vi finner i en formannskapsbasert styringsmodell. I fylkeskommunene har man imidlertid i all hovedsak valgt fylkesråd med flertall av de folkevalgte bak seg, noe som gir empirisk grunnlag for støtte til de administrativt ansattes forventninger til denne målsettingen. Det er også realistisk å forvente at de politiske skillelinjene i politikken vil øke med innføring av parlamentarisme fordi majoriteten alene sitter i fylkesrådet. I en formannskapsmodell, med proporsjonalt valg til fylkesutvalg, vil opposisjonen være representert i det utøvende organet. Selv om man alt har et klart skille mellom politiske partier i posisjon og i opposisjon i Akershus fylkesting, kan vi forvente at dette skillet blir klarere med en parlamentarisk modell, der partiene i posisjon alene er representert i fylkesrådet.

Et fåtall av de ansatte i Akershus fylkeskommune forventer imidlertid at innføring av parlamentarisme vil bidra til "en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon". Tidligere forskning på effektene av å innføre parlamentarisme i kommunesektoren viser da også at de ansatte i Akershus har gode grunner til sine forventninger (Saxi 2002, 2007 og 2009, Saxi og Stigen 2006, Gjerald og Bukve 2007). Nettopp fordi politikerne overtar den strategiske styringen av sentraladministrasjonen i et parlamentarisk system, kan man ikke forvente at arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon blir klarere. Heller tvert om; fylkesrådene er ikke nøytrale administratorer, men representanter for et bestemt knippe av politiske prioriteringer. At skillet mellom politikk og administrasjon på denne måten sannsynligvis blir mindre klart behøver imidlertid ikke å være noen ulempe. Det kan være en indikasjon på at man har tett kontakt og mye interaksjon.

Som nevnt tidligere i rapporten, er en av svakhetene med den majoritetspregede utformingene av parlamentarismen i fylkeskommunene at de folkevalgte som tilhører opposisjonspartiene føler seg neglisjert. Opposisjonen "vandrer i skyggenes dal" (Saxi og Stigen 2006). Det er mange årsaker til dette. En årsak er frikjøpsressursene, som i flere av fylkeskommunene favoriserer partiene i posisjon (Saxi 2002). En annen årsak er at det er få fylkestingssamlinger og få viktige saker av betydning for innbyggernes velferd i fylkespolitikken. Det gjør det vanskelig for opposisjonspolitikere å bli synlige. For det tredje kan vi trekke fram at media viser liten interesse for fylkespolitikk, noe som også bidrar til å usynliggjøre opposisjonen. Et sterkt majoritetsstyre og en aktiv og "kritisk opposisjon" er vanskelig å forene.

Så mange som 46 % av de ansatte forventer at det blir "vanskeligere å være saksutredere" i et parlamentarisk styringssystem. (Bare 11 prosent er uenig i påstanden). Dette kan skyldes at man forventer at saksutredningene ikke lenger bare skal bygge på faglige hensyn, men også ha en politisk profil. Dette kan bidra til å komplisere saksutredningene. Etter innføring av parlamentarisme i Hedmark, oppsto det for eksempel en del problemer fordi fylkesrådet ønsket en politisk konklusjon på enkelte saker, mens administrasjonen søkte å bygge sakene

bare på faglige premisser (Saxi og Stigen 2006:76). Fylkesrådet i Hedmark ansatte blant annet to politiske sekretærer som i enkelte tilfeller fikk i oppdrag å utrede saker som saksbehandlere i administrasjonen hadde vanskelig for å håndtere.

Samlet sett forventer de administrativt ansatte i Akershus fylkeskommune at innføring av parlamentarisme vil bidra til å styrke de folkevalgtes innflytelse, klargjøre det politiske ansvaret og øke de partipolitiske skillelinjene i fylkespolitikken. Man forventer imidlertid ikke at opposisjonen skal få bedre betingelser eller at skillet mellom politikk og administrasjon skal bli klarere. Vi leser en viss skepsis til å innføre parlamentarisme blant et flertall av de ansatte fordi mange forventer at det vil bli vanskeligere å være saksutreder i et parlamentarisk system. I neste avsnitt skal vi se nærmere på de administrativt ansattes skepsis til parlamentarisme.

Administrativt ansattes skepsis til parlamentarisme

Det er fylkestingets flertall som avgjør om man skal innføre parlamentarisme eller basere styringen i Akershus fylkeskommune på en formannskapsmodell. Det kan likevel være interessant å undersøke om de administrativt ansatte ønsker at det innføres parlamentarisme. I tabell 3.8 ser vi at så ikke er tilfelle. Bare 8 prosent av de ansatte ønsker seg en parlamentarisk styringsmodell, 25 prosent synes ikke at innføring av parlamentarisme er en god ide, mens et flertall på 55 prosent både ser fordeler og ulemper med å innføre en slik styringsmodell.

*Tabell 3.8 De ansattes synspunkter på om det er en god ide å innføre parlamentarisme.
Prosent (N = 65)*

	Akershus 2011
Ja, det ville være en god ide å innføre parlamentarisme	8
Jeg ser både fordeler og ulemper med å innføre parlamentarisme	55
Nei, endring av styreform er ikke en god ide	25
Vet ikke/usikker	12
	100

Hvorfor er de administrativt ansatte så skeptiske til å innføre parlamentarisme? Skyldes skepsisen dårlig informasjon og planlegging? Av tabell 3.9 fremgår det at 37 prosent av de ansatte mener informasjonen har vært dårlig eller svært dårlig, mens 28 prosent synes informasjonen har vært god eller svært god. Det er altså flere som ikke er fornøyde med informasjonen om den nye styringsmodellen enn det er misfornøyde. Når det gjelder planleggingen av den parlamentariske styringsmodellen, er det flere som synes planleggingen her vært god enn dårlig. Et flertall har krysset av på Både og på Vet

ikke/usikker på dette punktet. Etter vår mening gir ikke tabell 3.9 grunnlag for å konkludere med at det er manglende informasjon eller dårlig planlegging som er årsak til skepsisen til parlamentarisme blant de ansatte i Akershus. Informasjonen kunne nok ha vært bedre; det finner man svært ofte i slike undersøkelser, men vi tror ikke dette er den avgjørende årsaken til administrasjonens skepsis.

Tabell 3.9 De ansattes synspunkter på hvordan informasjon og planlegging av den parlamentariske styringsmodellen i Akershus fylkeskommune har vært (N = 66)

	Informasjon	Planlegging
Svært dårlig	14	9
Dårlig	23	6
Både og	32	36
God	26	24
Svært god	2	0
Vet ikke/usikker	5	24
	102	99

Vi vil heller legge vekt på et interesseperspektiv, der de administrativt ansatte er skeptiske fordi de ikke ser sine interesser og verdier godt nok ivaretatt i den nye parlamentariske styringsmodellen. Hvis vi tar utgangspunkt i de tre modellene i tabell 3.1, så har vi funnet indikasjoner på at de ansatte i Akershus fylkeskommune kan passe inn "Autonom administrator" modellen, der faglig ekspertise står sterkt, og der de administrativt ansatte har minst like stor innflytelse som politikerne. I denne modellen er det administrasjonen som utformer politikken, mens politikerne bidrar med legitimitet ved å fatte beslutninger. Dette er en modell der administrasjonen både har autonomi og makt. I en slik situasjon er det ikke så merkelig at mange administrativt ansatte er skeptiske til å innføre parlamentarisme, der man forventer en klarere administrativ underordning under politikerne.

4. Oppsummering

Undersøkelsen av styringssystemet i Akershus viser oss et styringssystem med en relativt stor kontaktflate mellom politikere og administrasjon. Fordelingen av innflytelse er fordelt lik mellom flere av de sentrale politiske og administrative organene. Det er en nokså jevn maktfordeling mellom fylkesutvalg og fylkesting, mens hovedutvalgene er noe mindre sentrale. Her må det tas forbehold om at vurderingene av fylkesutvalgets rolle i forhold til fylkestinget er noe sprikende.

Også administrative ledere som fylkesrådmann og fylkesdirektører blir oppfattet som innflytelsesrike aktører. Dette kan forklares med at mange av de politiske sakene initieres og forberedes i administrasjonen. Politikerne mener likevel at fylkesutvalget har god styring med hvordan administrasjonen iverksetter politiske vedtak. Oppfatningene er mer forbeholdne når det gjelder fylkesutvalgets rolle som strategisk styringsorgan. Et vanlig synspunkt er at sektorinteressene har gjennomslag også i fylkesutvalgets arbeid.

Når det gjelder fylkestinget som politisk arena, er det også under dagens styringssystem preget av de politiske skillelinjene mellom posisjon og opposisjon. Politikerne i Akershus er mer forbeholdne når det gjelder det politiske arbeidet i fylkestinget enn politikere i andre fylker med formannskapsmodell.

Et flertall av politikere ser både fordeler og ulemper ved å innføre parlamentarisme. De klareste forventningene til parlamentarismen handler om at den vil bidra til klargjøring av politiske ansvar, tydeliggjøring av politiske skillelinjer og klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon. Forventningene er nært knyttet til kjerneinnholdet i et parlamentarisk system, og i tråd med de funnene vi har fra fylkeskommunene som alt har innført parlamentarisme. Her må vi skyte til at erfaringene fra disse fylkene også tyder på økt frustrasjon hos den politiske opposisjonen når en innfører et parlamentarisk system.

Administrasjonens forventninger til endringer i den politiske styringen går i samme retning. Men de ansatte forventer også at det vil bli vanskeligere å være saksutreder under parlamentarisme, fordi det vil bli lagt mindre vekt på faglige hensyn. Det er derfor en viss skepsis til parlamentarisme i administrasjonen.

Generelt kan vi se politikken i Akershus som preget av en konkurranseorientert politisk kultur i et konsensusorganisert styringssystem. Parlamentarismen kan forventes å forsterke trekk ved fylkespolitikken som allerede er synlige med som vil få større spillerom i et parlamentarisk system. I administrasjonen dominerer det autonome administratoridealet med vekt på faglig ekspertise. Spørsmålet er om innføring av parlamentarisme vil skape et vanskeligere arbeidsklima fordi både den politiske opposisjonen og administrasjonen opplever marginalisering, eller om en kan ta grep som sikrer legitimiteten til det politiske systemet også hos disse gruppene.

Litteratur

- BALDERSHEIM, H. & STRAND, T. 1988. "Byregjering" i Oslo kommune. *LOS-senter rapport*. Bergen: LOS-senteret.
- BUKVE, O. & OFFERDAL, A. 2002. Kommunane og kommunelova. In: BUKVE, O. & OFFERDAL, A. (eds.) *Den nye kommunen: kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.
- EGEBERG, M. 1989. *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling: bidrag til en anvendt statsvitenskap*, [Oslo], TANO.
- GJERALD, O. I. & BUKVE, O. 2007. Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå. *Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- HAGEN, T. P., MYRVOLD, T. M., OPEDAL, S., STIGEN, I. M. & ØSTTVEITEN, H. S. 1999. *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? det parlamentariske styringsystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*, Oslo, NIBR.
- HATCH, M. J. 2001. *Organisasjonsteori: moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*, Oslo, Abstrakt forl.
- LIJPHART, A. 1969. Consociational Democracy. *World Politics*, 21, 207-225.
- LIJPHART, A. 1984. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, Conn., Yale University Press.
- MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York, Free Press.
- MOE, T. M. 1990. Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, 213-253.
- MOURITZEN, P. E. & SVARA, J. H. 2002. *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press.
- RØISELAND, A. & STIGEN, I. M. 2003. *Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland: samspillet politikk-administrasjon*, Oslo, NIBR.
- SAXI, H. P. 2002. Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune mål og effekter. *HBO-rapport 18/2002*. Bodø: Høgskolen i Bodø.
- SAXI, H. P. 2006. Parlamentarisme i norsk kommunesektor - fra konsensus til majoritetsstyre. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22, 265-277.
- SAXI, H. P. 2007. Den redigerte fylkeskommunen. Avisenes konstruksjon av fylkeskommunen med formannskap og parlamentarisme. *Norsk medietidsskrift*, 14, 334-355.
- SAXI, H. P. & STIGEN, I. M. 2006. *Jakten på den gode styringsmodell evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune*, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.