



## **Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå - frå konsensusstyre til majoritetsstyre**

**Erfaringane så langt i Hedmark,  
Nord-Trøndelag, Nordland og Troms**

**Av Ole Inge Gjerald og  
Oddbjørn Bukve**



## VF – PROSJEKTRAPPORT

<b>Rapport tittel</b>  Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå – frå konsensusstyre til majoritetsstyre	<b>Rapportnr.</b> 04/2007
	<b>Dato</b> 15.05.2007
	<b>Gradering</b>
<b>Prosjekttittel</b> Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå	<b>Tal sider</b> Om lag 150
	<b>Prosjektnr.</b> 6041
<b>Forskarar</b> Ole I. Gjerald, cand.polit., Vestlandsforskning Oddbjørn Bukve, prof., Høgskulen i Sogn og Fjordane	<b>Prosjektansvarleg</b> Vestlandsforskning
<b>Oppdragsgjevar</b> Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon (KS)	<b>Emneord</b>
<b>Samandrag</b> Vestlandsforskning har kartlagt ei rekkje problemstillingar knytt til fire norske fylkeskommunar som har innført parlamentarisme som politisk styreform. Vi har sett nærare på innbyggerane sin kunnskap og haldningar til fylkeskommunen. Det er gjennomført telefonintervju med eit utval frå befolkninga i fylka som har parlamentarisme og i kontrollfylke som vert styrte etter formannskapsmodellen. Det vert sett på som viktig å oppretthalde og å styrke legitimiteten til det regionale folkevalde nivået, og dette vil truleg vere ein viktig diskusjon i utforminga av eit ev. endra regionalt nivå i den norske forvaltninga frå 01.01.2010.  Vidare har vi studert media si framstilling av fylkeskommunen, og sett søkelyset på om det er ei anna mediedekning av regionnivået når ein innfører parlamentarisme. Det er gjennomført ei undersøking av lokal-/regionaviser si dekning av fylkeskommunen. I Nordland vart det i 2002 gjort eit liknande arbeid av Høgskolen i Bodø, og det ligg difor føre eit godt og samanliknbart datagrunnlag å vurdere våre resultat opp i mot.  Kommunane, regional stat, næringslivsorganisasjonar og interesseorganisasjonar arbeider tett på fylkeskommunen. Kommunane og fylkeskommunane er viktige delar av offentlig sektor, og samspelet mellom regionale aktørar vert vurdert. Det er gjennomført telefonintervju med representantar for kommunar, næringsliv og interesseorganisasjonar for å finne fram til partane sine samarbeidserfaringar med fylkeskommunen.  Elles er fylkespolitikarane sine erfaringar med, og vurdering av, den nye politiske styringsforma sentral i undersøkinga. I tillegg til eit eige spørjeskjema til fylkestingsmedlemane, er politikarar og administrasjonen i fylkeskommunane intervjuet.	
<b>Andre publikasjonar frå prosjektet</b> P.t. ingen.	
<b>ISBN:</b> 978-82-428-0268-2 <b>ISSN:</b> 0803-4354	<b>Pris</b>



# INNHALD

<b>FØREORD</b> .....	<b>6</b>
<b>SAMANDRAG</b> .....	<b>7</b>
OPPLEGGET FOR PROSJEKTET .....	7
OPPOSISJONEN GJENNOMGÅANDE MEST KRITISK .....	7
FYLKESRÅDET – DEN NYE MAKTBASTIONEN .....	7
FYLKESTINGET – <i>VITALISERT</i> ELLER <i>PARKERT</i> ? .....	8
FYLKESORDFØRAREN – FRÅ POLITISK MAKTSENTRUM TIL FORMELL LEIAR OG TILRETTELEGGAR .....	9
OPPOSISJONSPARTIA – MINDRE MEININGSFYLT Å DRIVE FYLKESPOLITIKK .....	9
FORHOLDET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON .....	10
FYLKESKOMMUNEN SOM LEIAR FOR REGIONALT PARTNARSKAP .....	11
INNBYGGARANE SIN KUNNSKAP ER LITE PÅVERKA AV STYREFORM .....	11
FYLKESKOMMUNEN FÅR Plass I REGIONAVISENE .....	12
FRAMOVER .....	13
<b>SUMMARY</b> .....	<b>15</b>
EVALUATION OF THE PARLIAMENTARY SYSTEM OF GOVERNMENT IN FOUR COUNTIES .....	15
MAIN FINDINGS.....	15
RECOMMENDATIONS.....	16
THE MEDIA AND THE COUNTY COUNCIL .....	16
THE RELATIONSHIP BETWEEN THE SYSTEM OF GOVERNMENT AND THE REGIONAL COMMUNITY .....	17
<b>1. INNLEIING</b> .....	<b>18</b>
1.1 EVALUERING SOM GRUNNLAG FOR NYE VEGVAL .....	18
1.2 PROBLEMSTILLINGAR.....	19
1.3 ANALYSEMODELL – OVERSYN OVER VARIABLAR OG SAMANHENGAR MELLOM DESSE .....	21
1.4 KONSENSUSSTYRE OG MAJORITETSSTYRE.....	22
1.5 MODIFISERINGAR I NORSK KOMMUNESSEKTOR .....	24
1.6 UTFORMING AV STYRINGSMODELLAR OG DET DEMOKRATISKE BAKTEPPET .....	24
1.7 AVGRENSING FOR ARBEIDET .....	26
<b>2. METODISK TILNÆRMING, GJENNOMFØRING OG METODEPROBLEM</b> .....	<b>28</b>
2.1 KOMPARATIV METODE – OG KOMBINASJON AV KVALITATIV OG KVANTITATIV TILNÆRMING .....	28
2.2 DATAINNSAMLING .....	29
2.3 KVA ER GJENNOMFØRT I KVART AV FYLKA? .....	31
2.4 METODEPROBLEM.....	32
<b>3. FRÅ FORMANNSKAPSMODELL TIL PARLAMENTARISME</b> .....	<b>34</b>
3.1 FORMANNSKAPSPRINSIPPET .....	34
3.2 MAKTDELING, KOLLEGIALITET OG SAMARBEID .....	35
3.3 DET PARLAMENTARISKE PRINSIPPET .....	36
3.4 MAKTKONSENTRASJON, ANSVARLEGGJERING OG SKILJELINER.....	37
3.5 GRUNNLEGGJANDE SKILNADER OG LIKSKAPAR .....	38
3.6 HEDMARK FYLKESKOMMUNE .....	39
3.7 NORDLAND FYLKESKOMMUNE.....	42
3.8 NORD-TRØNDELAG FYLKESKOMMUNE .....	44
3.9 TROMS FYLKESKOMMUNE.....	45

<b>4. POLITIKARAR OG ADMINISTRATIVE LEIARAR SITT SYN PÅ PARLAMENTARISMEN .....</b>	<b>48</b>
4.1 PROBLEMSTILLINGAR OG METODE .....	48
4.2 FYLKESTINGET – POLITISK SKILJELINE RUNDT VAL AV STYRINGSFORM .....	49
4.3 FYLKESRÅDET – MAKTKONSENTRASJON, ANSVAR OG STYRING .....	55
4.4 FYLKESTINGET SI ROLLE – <i>VITALISERT</i> ELLER <i>PARKERT</i> ? .....	64
4.5 MEIR OM SKILJET MELLOM POSISJON OG OPPOSISJON.....	72
4.6 ADMINISTRATIVT TILSETTE OG LEIARAR SI OPPLEVING.....	76
4.7 KVA NO? .....	77
4.8 OPPSUMMERING – PARLAMENTARISMEN SIN EFFEKT PÅ FYLKESPOLITIKKEN.....	80
<b>5. ROLLA SOM REGIONAL UTVIKLINGSAKTØR – SAM SPELET MED PARTNARSKAPEN.....</b>	<b>82</b>
5.1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGAR OG METODE .....	82
5.2 FYLKESPOLITIKARANE SINE FORVENTNINGAR .....	84
5.3 KOMMUNENIVÅET – POLITISK SAM SPEL MED FYLKESKOMMUNEN? .....	85
5.4 REGIONAL STAT OG NÆRINGS LIV – SENTRALE AKTØRAR I DEN REGIONALE PARTNARSKAPEN.....	89
5.5 OPPSUMMERING – FYLKESKOMMUNEN OG DEN REGIONALE PARTNARSKAPEN.....	91
<b>6. FYLKESKOMMUNEN SIN LEGITIMITET - INNBYGGARANE SI VURDERING.....</b>	<b>92</b>
6.1 PROBLEMSTILLINGAR OG METODE .....	92
6.2 LEGITIMITETSOMGREPET .....	93
6.3 FORVENTNING – EIT VITALISERT LOKALDEMOKRATI MED PARLAMENTARISME .....	94
6.4 KUNNSKAP OM FYLKESKOMMUNEN – KVA VEIT INNBYGGARANE? .....	95
6.5 VURDERINGAR AV FYLKESKOMMUNEN SOM TENESTEYTAR OG POLITISK ARENA.....	101
6.6 INTERNE RELASJONAR OG MAKTFORHOLD .....	105
6.7 OPPSUMMERING – HAR FYLKESKOMMUNEN NØDVENDIG LEGITIMITET? .....	107
<b>7. MEDIA SI FRAMSTILLING AV FYLKESKOMMUNEN – MED/UTAN PARLAMENTARISME .....</b>	<b>110</b>
7.1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGAR .....	110
7.2 METODE OG DATAINNSAMLING.....	113
7.3 DATAGRUNNLAG OG METODISKE UTFORDRINGAR .....	115
7.4 TIDLEGARE STUDIAR AV MEDIA SIN KONSTRUKSJON AV FYLKESKOMMUNEN .....	118
7.5 VÅRE FORVENTNINGAR – EIN VITALISERT FYLKESKOMMUNE? .....	121
7.6 MEDIEBILETET – KVA ER VÅRT INNTRYKK AV DEKNINGA AV FYLKESKOMMUNEN? .....	121
7.7 ER MEDIA SITT FOKUS PÅ FYLKESKOMMUNEN ENDRA? .....	132
7.8 OPPSUMMERING – ER DET SAMANHENG MELLOM STYREFORM OG MEDIEÅTFERD? .....	137
<b>8. KONKLUSJONAR OG VURDERING.....</b>	<b>140</b>
8.1 EVALUERING SOM REISKAP FOR NYE VEGVAL.....	140
8.2 ANSVAR .....	140
8.3 ROLLEDELING (ROLLEAVKLARING).....	141
8.4 DIALOG .....	141
8.5 STYRING .....	142
8.6 KONFLIKT/KONSSENSUS .....	143
8.7 KUNNSKAP.....	143
8.8 LEGITIMITET .....	144
8.9 KORLEIS UTVIKLE REGIONSTYRINGA VIDARE?.....	145
8.10 EIN MODELL FOR FRAMTIDA – KVAR GÅR DEI FIRE FYLKESKOMMUNANE? .....	147
<b>LITTERATUR/DOKUMENT.....</b>	<b>148</b>
<b>VEDLEGG – OVERSYN .....</b>	<b>150</b>
<b>FIGURAR OG TABELLAR – OVERSYN .....</b>	<b>151</b>

## Føreord

I denne rapporten evaluerer vi den parlamentariske styringsmodellen i Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms fylkeskommunar på oppdrag frå KS. Evalueringsprosjektet har vore gjennomført i samarbeid mellom Stiftinga Vestlandsforskning og Høgskulen i Sogn og Fjordane. Vestlandsforskning har stått som kontraktspart for oppdragsgjevar.

Prosjektet er gjennomført av forskar Ole I. Gjerald ved Vestlandsforskning og professor Oddbjørn Bukve ved Høgskulen i Sogn og Fjordane. Gjerald har vore prosjektleiar. Han har også hatt hovudansvaret for å føre rapporten i pennen. Bukve har i hovudsak hatt rolla som fagleg rådgjevar gjennom dei ulike fasane av prosjektet. I den delen av prosjektet som analyserer media si framstilling av fylkeskommunen har trainee/vit.ass. Hogne Lerøy Sataøen medverka i innsamling og registrering av artiklar, samt i analyse og rapportutskrivning. I innbyggjarundersøkinga har vi samarbeidd med Tonje Haugberg ved Opinion AS.

I prosjektet har vi hatt eit svært nyttig samarbeid med Inger Stigen ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Hans Petter Saxi ved Høgskolen i Bodø (HIBO) og Roald Lysø ved Trøndelagsforskning FoU. Desse tre har også gjennomført studiar av fylkeskommunal parlamentarisme i enkeltfylke. Undervegs har vi elles hatt eit tett og fagleg nyttig samarbeid med oppdragsgivar Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon (KS) og våre kontaktpersonar der, Per Stava, Øistein Gjølberg Karlsen og Jorunn Leegaard.

Fylkeskommunane har lagt til rette for våre intervju, og stilt med egne kontaktpersonar for oss. Vi har hatt mest kontakt med Birgit Aasgaard Jenssen i Hedmark fylkeskommune, Ole Tronstad i Nord-Trøndelag fylkeskommune, Astrid Kobberstad i Nordland fylkeskommune og Ove Uttakleiv i Troms fylkeskommune. Vi har elles fått hjelp frå Tora Karin Eriksen i Telemark fylkeskommune og Jan Øhlckers i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Målsetjinga med evalueringa har vore å utarbeide ein rapport som summerer opp erfaringane med parlamentarisme i dei fire fylkeskommunane. I rapporten har vi hatt ein ambisjon om å formidle eit breitt inntrykk av korleis parlamentarisme fungerer på det regionale nivået. Det har vore eit mål å utarbeide ein rapport som kan medverke i debatten om styringsform for eit ev. nytt regionalt nivå som kjem som følge av *Forvaltningsreforma*<sup>1</sup>.

Rapporten bygger på spørjeundersøkingar og intervju i dei fire fylkeskommunane, både blant politikarar og administrativt tilsette. Media sitt fokus på fylkeskommunen har vore sett nærare på, og det er gjennomført ei innbyggjargransking om folk sine kunnskapar og haldningar til fylkeskommunen. Vi har elles kontakta nokre sentrale samarbeidspartar for dei fire fylkeskommunane, og slik fått nyttige innspel til både prosjektdesign og innholdsmessige konklusjonar.

Vi vil rette ein stor takk til alle som har svart på spørjeskjemaa og stilt opp i intervju, og på denne måten har bidrege til vårt evalueringsarbeid. Takk også til KS-styret i Hedmark som har følgt prosjektet som vår referansegruppe.

*Vestlandsforskning*  
*Sogndal, 15.05.2007*  
*Agnes Landstad, direktør*

---

<sup>1</sup> Stortingsmelding 12 (2006-07) *Regionale fortrinn – regional framtid* syner alternative modellar å organisere det regionale folkevalde nivået i Noreg etter frå 01.01.2010.

## Samandrag

### Opplegget for prosjektet

I dette prosjektet har vi undersøkt erfaringane med parlamentarisme som styringsform på fylkesnivå i fire fylkeskommunar. Dei fire fylkeskommunane er Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Troms, altså alle fylkeskommunane som til no har innført parlamentarisk styreform her i landet. Hovudspørsmålet er kva erfaringar dei fire fylkeskommunane har gjort, samanlikna med erfaringane frå før innføringa av ny styreform. I prosjektet samanliknar vi også erfaringane mellom dei fire fylkeskommunane, og i nokon mon trekker vi inn kontrollfylke med formannskapsmodell. Vi bygger på både kvalitative og kvantitative data gjennom fem delundersøkingar: Ei spørjeskjemaundersøking til medlemmane av fylkestinga, intervju med eit utval politiske og administrative leiarar, ei mediegransking, ei innbyggargransking og intervju med medlemmer i den regionale partnerskapen. Den uavhengige variabelen i prosjektet er altså styringsmodell, og vi har undersøkt konsekvensane av ny styringsmodell med omsyn på fordelinga av ansvar, rolledeling mellom politikk og administrasjon, den politiske dialogen mellom partia og i forhold til samfunnet omkring, styringslinjer, konfliktnivå, kunnskap og legitimitet.

### Opposisjonen gjennomgåande mest kritisk

Gjennom sine svar på spørjeskjemaet gir fylkestingsrepresentantane uttrykk for å vere delte i synet på kor vellukka innføringa av parlamentarisme er. Det er store skilnader i svara frå posisjonspartia og opposisjonspartia. Tendensen er den same i alle dei fire fylkeskommunane. Opposisjonen er gjennomgåande meir kritisk til parlamentarismen enn posisjonen.

Fylkestingsrepresentantane vurderer mange enkeltmålsettingar med parlamentarismen etter det same mønsteret. Dersom vi samanliknar måloppnåinga på enkeltmålsettingar med tilsvarende måloppnåing blant fylkestingsrepresentantane i Nordland frå 2002, er måloppnåinga lågare i alle fylka no – også i Nordland. Vi vurderer skiljet mellom det å vere i posisjon og opposisjon til å vere stort. Den store fleirtalskoalisjonen som stod bak fylkesrådet i Nordland i første fylkestingsperiode med parlamentarisme forklarar i stor grad skilnaden i måloppnåing i dei to periodane. I 2002 var 2/3 av fylkestingsrepresentantane i posisjon. I inneverande periode utgjer opposisjonspartia ein langt større del av fylkestinget. Det er fleire som no opplever frustrasjonen ved å sitje på sidelinja med relativt avgrensa muligheter for å påverke dei politiske beslutningane. Representantane sine utfyllande kommentarar i spørjeskjemaet, og innspela vi har fått gjennom kvalitative intervju underbygger at ståstad i det politiske landskapet forklarar grad av opplevd måloppnåing.

### Fylkesrådet – den nye maktbastionen

Nordland fylkeskommune innførte parlamentarisme allereie i 1999, medan dei tre andre fylkeskommunane, Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms kom etter frå hausten 2003. I alle dei fire parlamentarismefylka er det fram til februar 2007 berre prøvd ut fleirtalsparlamentarisme. Med noko varierende støtte bak seg i fylkestinget, er makta konsentrert til 3-5 fylkesrådar<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> I fylkestinget i Hedmark vart forholdet mellom posisjon og opposisjon endra i februar 2007, då ein av AP-representantane melde seg inn i Venstre. Ein har dermed gått frå ein situasjon med fleirtalsråd med knappast muleg fleirtal (51%) til eit mindretalsråd med om lag 49% støtte i fylkestinget. I vår evaluering har vi difor i hovudsak berre fanga opp erfaringar med fleirtalsparlamentarisme i Hedmark fylkeskommune (frå perioden oktober 2003-februar 2007).



I tre av fylkeskommunane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms har fylkesrådene delt dei fylkeskommunale primæroppgåvene mellom seg, og dei har delegert beslutningsmynde på sine sektorområde. I Hedmark er det lagt opp til eit kollektivt beslutningsansvar. Dette inneber at fylkesrådene ikkje enkeltvis kan stillast til ansvar for eit politikkområde, men at ev. mistillit vil ramme fylkesrådet som kollegium. For å løyse kvardagen reint praktisk er det likevel etablert ei arbeidsdeling også der.

Fylkesråda er ulikt samansette, og har noko ulikt politisk grunnlag i fylkestinget. Fylkestinget i Hedmark har til saman 33 representantar, og partikoalisjonen mellom Arbeidarpartiet (12) og Sosialistisk venstreparti (4) har 16 av desse representantane. Fylkestinget i Nordland har 53 representantar, og med sine 28 representantar har koalisjonen Arbeidarpartiet (17), Sosialistisk Venstreparti (9) og Kystpartiet (2) eit fleirtalsgrunnlag. I Nord-Trøndelag utgår fylkesrådet frå Arbeidarpartiet (12) og Senterpartiet (9), og rådet har i alt 21 av fylkestinget sine 35 representantar. Fylkesrådet i Troms baserer seg på det største fleirtalet beståande av Arbeidarpartiet (10), Sosialistisk Venstreparti (6), Senterpartiet (5) og Kristeleg Folkeparti (3). Storkoalisjonen har til saman 24 av fylkestinget sine totalt 37 representantar bak seg.

Fylkesrådet si makt er konsentrert i to omgangar. Først har ein funne fram til ein fleirtalskonstellasjon i fylkestinget som samarbeider om å etablere fylkesrådet. Deretter vert den politiske makta konsentrert til 3-5 fylkesrådar, som får delegert beslutningsmynde og relativt vide fullmakter. Fylkesrådet sine fullmakter er såpass vide at representantar frå den regionale partnarskapen gir uttrykk for å kunne få *svar og viktige avklaringar over bordet* i ein del samanhengar. Dette har ført til at opposisjonen gir uttrykk for relativt tydeleg avmakt og frustrasjon. Enkelte representantar frå posisjonspartia har også gitt uttrykk for at ein er kritisk til denne maktkonsentrasjonen.

Vi konkluderer difor med at det er nødvendig å utvise politisk kløkt og storsinn frå fylkesrådet dersom ein skal behalde sin legitimitet overfor fylkestinget som heile. Handteringa av modellen er krevjande. Både internt i fylkesrådet, mellom fylkesrådet og fylkestinget, mellom fylkesrådet og administrasjonen samt mellom fylkesrådet og eigne partigrupper i fylkestinget må ein etablere nye samhandlingsformer. Fylkesrådet, som har eit politisk fleirtal bak seg i fylkestinget, kan truleg nytte denne maktposisjonen til å få gjennomslag for dei fleste sakene dei legg fram. Det kan likevel hende at det på regionalt nivå er såpass mange interesser som skal ivaretakast, då bysentra og utkantane skal løfte regionen i lag, at det løner seg å ha ein strategi for å involvere heile fylkestinget i det politiske arbeidet. Opposisjonen kan vere ein ressurs for å få fram alternative synspunkt. Fleirtalsmakt inneber likevel til slutt at fleirtalet tek den endelege avgjerda i fylkestinget sine plenumssamlingar.

### **Fylkestinget – *vitalisert* eller *parkert*?**

Fylkestinga i dei fire fylkeskommunane møtest berre 5-6 gonger i løpet av eit år. Sett i lys av rådet, som er samla heile året, etablerer det seg ein viss ubalanse mellom fylkesråd og fylkesting. Vi kan umiddelbart hevde at fylkestinget også synest svekka i forhold til tinga i formannskapsfylka. Den låge møteaktiviteten i fylkestinga har med fylkeskommunen si saksmengd å gjere, men saksmengda synest å vere mindre når ein har delegert relativt vide fullmakter til fylkesråda i dei fire parlamentarismefylkeskommunane.

Vurderingane av parlamentarismen sine effektar på fylkestinget synest i stor grad å vere avhengig av om ein tilhøyrrer posisjonen eller opposisjonen. Posisjonsinnehavarane ser i relativt stor grad dei positive effektane, medan opposisjonen er kritiske. Opposisjonen gir uttrykk for at fylkestinget, som burde framstå som vitalisert som fylkeskommunen sitt øvste

vedtaksorgan, i realiteten er utan politisk makt og sett på sidelinja. Men fleire politikarar vi har vore i kontakt med meiner vi skal vere varsame med å teikne eit for eintydig delt syn på fylkestinget si rolle. Sjølv om det å sitje i fylkestinget for eit opposisjonsparti vert opplevd som frustrerande, syner våre informantar at behandlingane i fylkestinget inneber svært interessante debattar. Både fylkesrådsleiarar og fylkesordførarar har også gitt uttrykk for at mange av fylkesrådet sine innstillingar i røynda blir endra undervegs i behandlinga.

Gjennom markering av politiske standpunkt i fylkestinget vert også dei politiske skiljelinene synleggjorte. Dette er i prinsippet i tråd med parlamentarismen sine målsettingar.

Komiteane har ikkje vedtaksmynde. I fylkestingskomiteane skal ulike politiske løysingar drøftast med det mål for auget at komiteen skal gi ei innstilling til vedtak i saka. På denne måten kan vi seie at komiteen førebur sakene for behandling i fylkestinget. Komiteane i fylkestinget var tiltenkt å vere dei sentrale politiske forhandlingsromma i den nye parlamentariske kvardagen. Omgrepet *politiske verkstader* er nytta i utgreiingar som ligg til grunn for parlamentarismen. I fleire av evalueringane som er gjort av den parlamentariske modellen blir dette uttrykket brukt. Vi konkluderer med at fylkestingskomiteane ikkje synest å vere etablerte som verkstader for politikkkutforming i den nye styringsmodellen.

Komiteane som er etablerte i dei fire fylkeskommunane har litt ulik innretning. I Hedmark fylkeskommune er komiteane inndelte etter eit såkalla *generalistprinsipp*. Dette betyr at komiteane ikkje spesialiserer seg på enkelte av dei fylkeskommunale fagområda (slik som t.d. fagkomiteane på Stortinget), men at alle komitear i praksis skal kunne behandle saker innanfor alle sektorområde i fylkeskommunen. I Nord-Trøndelag, Nordland og Troms er det innført ei ordning med fagkomitear som utgangspunkt.

### **Fylkesordføraren – frå politisk maktsentrum til formell leiar og tilretteleggar**

Medan fylkesordføraren i ein formannskapsmodell er fylkeskommunen sin fremste politiske representant, blir fylkesordføraren i ein parlamentarisk modell ein meir tilbaketrekt aktør. Den politiske makta ligg til fylkesrådet, og fylkesordføraren blir i større grad ein formell møteleiar og saksfordelar internt og ein offisiell representant i ulike samanhengar eksternt. Alle fylkesordførarane vi har snakka med har ei klar oppfatning av at deira rolle er svært ulik fylkesordførarane i formannskapsfylka, og aksepterer dette. Det blir likevel frå fleire framheva at dette ikkje må bety at fylkestinget ikkje skal ha makt. Dersom fylkesrådet vert det fullstendig dominerande maktorganet i fylkeskommunen, er det på tide å vurdere om modellen er riktig, hevdar fleire.

Det er ei gjennomgåande oppfatning blant våre informantar at det er for få arbeidsoppgåver i ein parlamentarismefylkeskommune til å fylla ei heiltidsstilling for fylkesordføraren. Enkelte spør om det er behov for fylkesordføraren i det heile. Vi sluttar oss til konklusjonen frå evalueringa i Hedmark fylkeskommune, som slår fast at fylkesordføraren er ein nødvendig aktør i heile den politiske organiseringa, og særleg i parlamentariske krisesituasjonar der fylkesordføraren vil ha eit særleg ansvar.

### **Opposisjonspartia – mindre meningsfylt å drive fylkespolitikk**

Eit gjennomgåande trekk ved innføringa av parlamentarisme i dei fire fylkeskommunane er at Arbeidarpartiet har vore forkjempar for å innføre parlamentarisme på regionalt nivå, og at dei i alle fire fylkeskommunane i dag sit med fylkesrådsleiar. Kritikken av det parlamentariske

styringssystemet kjem langt på veg frå dei politiske partia som heile tida har vore skeptiske til å endre styreform.

Opposisjonen gir uttrykk for at fylkesparlamentarismen har gjort det mindre meiningsfullt å drive med fylkespolitikk. Dette skuldast at det er vanskeleg å få innverknad på den politikken som vert ført. Med eit fylkesråd som har fleirtalet i fylkestinget i ryggen, er opposisjonen si makt svært avgrensa. Dette meiner vi er ein naturleg konsekvens av den politiske styreforma som er valt. Sett litt på spissen, må opposisjonen først og fremst konsentrere seg om å vinne neste val, og må nytte dei verkemidla dei har til å fronte sine alternative synspunkt. Vi kjem attende til dette i mediegjennomgangen vår, der vi heller ikkje i overbevisande grad har funne ein synleg, kritisk og aktiv opposisjon.

Opposisjonen kan nytte dei formelle maktmidlane dei har tilgang til i fylkestinget. Mistillitsforslaga har vore flittigast nytta i Troms fylkeskommune, men ingen av forslaga har fått fleirtal. Då har det vore langt større aktivitet frå opposisjonen si side når det gjeld bruk av interpellasjonar og spontane og skriftlege spørsmål. Vi har vore til stades under spontanspørjetimen i to av fylkeskommunane, og vi har funne debattane her svært interessante og med høg temperatur. Fylkesrådene på si side har vore godt førebudde, og svara med utgangspunkt i høg fagleg kunnskap på sine område. Her kunne fleire gjerne ønskt seg at media i større grad var til stades og dekkja ordskifta i fylkestinget.

### **Forholdet mellom politikk og administrasjon**

Fylkesrådet framstår i alle dei fire fylkeskommunane som både det administrative og det politiske leiingsorganet i fylkeskommunen. Administrasjonen synest å spele ei langt meir tilbaketrekt rolle. Vi får gjennom intervjuar bekrefte dette på administrasjonssjefs- og på etatssjefsnivået. Overgangen er i store trekk takla på ein god måte. Det vert i noka grad opplevd som frustrerande i administrasjonen at ein skal leggje inn politiske føringar i det ein skal utgreie ei sak på fagleg grunnlag. Særleg i Hedmark og til ei viss grad i Troms fylkeskommune har vi fått inntrykk av at det har vore behov for ei gradvis tilvenning til den nye arbeidsforma i administrasjonen. Fleire fylkesrådspolitikarar har påpeika at administrasjonen i ein tidleg fase bør trenast i rolla som politisk sekretariat innanfor parlamentarismen sine rammer, og at modellen legg opp til at fagfolka i administrasjonen må vere budde på å handtere politiske regimeskifte.

I Hedmark og Nord-Trøndelag har ein behalde ein svært tydeleg organisatorisk koordineringsfunksjon i administrasjonssjefen. Politikarane i desse to fylka går lengst i å uttale at dei berre forhold seg til administrasjonssjefen i sin kontakt med fylkesadministrasjonen. I Nordland og Troms er det i større grad etablert ein avdelingsstruktur der fylkesrådene har direkte kontakt med fagfolka i sine *departement/fagavdelingar*. I fylkeskommunane som har tona mest ned administrasjonssjefrolla opplever enkelte at ein har mista noko av samordningsperspektivet.

Dei som tidlegare var tilsette som fylkesrådmenn har difor opplevd endringa i noko varierende grad. Ein administrasjonssjef understreka kor viktig det er å avklare rolledelinga mellom politisk og administrativt nivå gjennom detaljert, skriftleg delegasjon. Dette er også viktig for å behalde eit trygt og solid fagmiljø i administrasjonen, som veit når ein kan uttale seg og når ein bør overlata til politisk leiing å kommentere ei sak, vert det hevda.

Administrasjonen gir i alle fylkeskommunane eit klart inntrykk av at politisk leiing har tatt over styringsrolla, men at politikarane også er flinke til å lytte på fagfolka sine innspel.

Administrasjonen har såleis ei betydeleg makt i form av sin fagkompetanse. Politisk leiing gir gjennomgåande ros til administrasjonen for å vise lojalitet og for å *spele politikarane gode*.

Dei tilsette i sentraladministrasjonen er elles svært opne for å bidra også når opposisjonspolitikarar tek kontakt. Også her meiner dei administrative leiarane det er svært viktig med ein uttalt og avklara politikk på korleis fagfolka i administrasjonen skal opptre. Det synest å variere litt mellom fylka i kva grad dette er avklara, men ein hovudregel synest å vere at administrasjonen ikkje skal *arbeide strategisk* for opposisjonspolitikarane.

### **Fylkeskommunen som leiar for regionalt partnerskap**

Kommunane og regionråda gir eit positivt bilete av samarbeidet med fylkeskommunen. Det verkar som om parlamentarismen har ført ein ny dimensjon til arbeidet i den regionale partnerskapen, og denne dimensjonen handlar om at den politiske makta og det politiske ansvaret er tydeleggjort.

Næringsutvikling er eit tema som blir nemnt av alle vi har kontakta i kommunane. Det blir sett på som viktig å drive *lobbyverksemd* for eigen kommune og eigen region i næringssspørsmål, og det blir sett på som sentralt å ha kontaktar direkte inn mot fylkesråda i slike spørsmål. Vi opplever at fleire legg vekt på at *fylkesråd for næring* blir omtalt som like viktig å ha kontakt med som fylkesrådsleiaren, noko fokuset på næringsutvikling i primærkommunane truleg forklarar. Våre informantar legg vekt på at makta no er konsentrert til fylkesrådet, og at det er viktigare enn før å nå enkeltpolitikarar for å få gjennomslag.

Dei aller fleste av våre informantar i kommunane bekreftar at det er positivt å kunne ha kommunikasjon direkte med dei som har makta. Dette er i realiteten ei vitalisering av fylkeskommunen, og det blir framheva at ein kan få avklart ei rekkje spørsmål gjennom direkte dialog. Men, som nokre ordførarar påpeiker, kan dette også ha ei negativ side ved seg. Når beslutningar er tekne og lovnader gitt, er det lite rom for å bringe nye argument på bana. Ein ordførar legg vekt på at ein tidlegare kunne bruke lokale fylkestingsrepresentantar i fylkesutvalet eller i eit hovudutval for å påverke saka i dei politiske prosessane, og at ein slik sett hadde muligheit for å bringe inn fleire perspektiv i saka i den politiske prosessen. Dette hadde eit demokratisk element ved seg som enkelte sette pris på.

Dei fleste kommunerepresentantane vi har vore i kontakt med opplever at fylkesrådet har medverka til at ein har fått ein fylkeskommune som er meir tydeleg i forhold til dei politiske beslutningane som vert tekne på regionalt nivå. I dette ligg det ei meining om at parlamentarismen har ført til ei nyttig *rolleavklaring*. Det er likevel relativt mange som peikar på fylkesordføraren si uklare rolle. Det vert hevda at ein skal kjenne fylkeskommunen relativt godt for å vite at fylkesordføraren ikkje er ein person med formell politisk makt i eit parlamentarismefylke. Enkelte peikar på nemninga *ordførar* som forvirrande, fordi dei fleste kjenner til at ordføraren er ein formell politisk maktposisjon i primærkommunane.

Med atterhald om at vi har vore heldige i vårt utval av samarbeidspartar, vil vi framheve at det synest som om fylkesråda har lagt mykje energi i å vere tilgjengelige og i å møte dei regionale samarbeidspartane.

### **Innbyggerane sin kunnskap er lite påverka av styreform**

Samla sett vil vi konkludere med at innbyggerane sine kunnskapar om, og haldningar til, fylkeskommunen i lita grad synest å vere prega av styreform. Kunnskapen om det politiske

systemet aukar eintydig med aukande alder. Vi har elles sett at kjønn slår ut i noka grad. Menn har betre kunnskap om kva som er det øvste politiske organet i fylkeskommunen, om namn på fylkesordførar og fylkesrådsleiar samt kva parti desse representerer.

Interessa for fylkeskommunale saker er relativt høg, og det er berre om lag 20% som oppgir å vere *uinteresserte* i sakene som blir behandla på fylkeskommunalt nivå. 1 av 5 har kontakta anten ein fylkespolitikar eller ein tilsett i fylkeskommunen for å diskutere eller påverke ei sak som vedkomande er særskilt interessert i dei siste to åra. Dette syner at fylkeskommunale saker berører relativt mange innbyggjarar.

Det er elles relativt stor variasjon mellom fylka i kjennskapen til fylkesordføraren og partiet som han eller ho representerer. Her har vi sett at fartstid i politikken, og personlege eigenskapar i høve å profilere seg og politikken gjennom media, truleg kan forklare ein del av skilnadane. Den relativt låge kjennskapen til fylkesordføraren i Nordland *kan* vere eit synleg utslag av at ein i dette fylket har hatt parlamentarisme sidan 1999. Etter snart to heile fylkestingsperiodar med fylkesråd med profilert regjeringsmakt, samt ein opposisjon med store markeringsbehov, kan vi her sjå teiknet på at fylkesordføraren har måtta finne seg i å bli sett i skuggen av andre aktørar og politiske leiarverv. Vi må elles konkludere med at det samla sett er få innbyggjarar som kjenner namnet på leiaren av fylkesrådet etter dei første tre åra med parlamentarisme i Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms. Det er likevel mange som kjenner til kva for politisk parti vedkomande representerer når vi oppgir namnet.

Omtrent halvparten av dei spurte kjenner til at fylkeskommunen har ansvaret for vidaregåande opplæring og samferdsleoppgåver. Dette er eit positivt resultat for fylkeskommunen. Særleg når vi tek i betraktning at vi ikkje har oppgitt svaralternativ, må dette seiast å vere relativt bra. Kjennskapen til at fylkeskommunen er ansvarleg for oppgåver som sorterer under kulturområdet samt tannhelsetenesta er svært låg.

Tilliten til fylkestinget er generelt god. Ut frå tilliten innbyggjarane har til fylkespolitikarane, kan vi hevde at det ikkje er grunnlag for å antyde at det er eit massivt krav frå innbyggjarane at det bør innførast regionar eller at fylkeskommunen bør leggjast ned på grunn av *låg tillit*. Det er tvert i mot relativt stor tru på at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggjarane i fylket med dei rammene ein har tilgang til. Det kan synast som om fylkeskommunen har ein naturleg plass i styringssystemet. Heile 72% av dei spurde seier dei er heilt eller delvis einige i at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggjarane i fylket.

Over 50% av innbyggjarane i alle fylka seier at dei opplever at dei har forholdsvis klare alternativ å forhalde seg til ved fylkestingsvala, og dei fleste meiner det har betydning kva for parti eller partigruppering som får fleirtal i fylkestinget. Dersom det hadde kome eit utslag her, ville vi i utgangspunktet forventa at fleire i parlamentarismefylka ville sei at det er viktig å ha fleirtalet i fylkestinget, men eit slikt utslag er det ikkje i vårt materiale.

### **Fylkeskommunen får plass i regionavisene**

Det høge talet på artiklar med stoff om fylkeskommunen syner at regionavisene Hamar Arbeiderblad og Nordlys er opptekne av å formidle stoff om fylkeskommunen. Vi har difor ikkje grunnlag for å sei at fylkeskommunen er neglisjert av regionavisene, og vi er overraska over at det var så mange treff per avis som vi fann. Dei to avisene har sine hovudkontor i same by som fylkesadministrasjonen er plassert, og *tilgangen* på både tilsette i administrasjonen og politikarar er god. Vi meiner at ein del av den dramatiske auken i volum om fylkeskommunen i avisa Nordlys kan henge saman med den nye styringsforma. Særleg i

2006 ser vi at ei rekkje av artiklane, og lesarinnlegga spesielt, handlar om konkrete politiske saker der fylkesrådet gjennom sitt standpunkt møter motstand frå opposisjonen og delar av befolkninga.

Ei grunngeving for å behalde fylkestinget som politisk institusjon er at demokratiet blir meir synleg med direkte folkevalde representantar til det fylkeskommunale nivået. Dei 125 artiklane vi har koda som *politikk og demokrati-artiklar* utgjer om lag 43% av alle registrerte artiklar. Denne prosentdelen fordeler seg jamt på avisene og dei aktuelle periodane vi har studert. Vi meiner at fylkeskommunen ikkje er oversett som politisk og demokratisk arena.

Frå å berre diskutere talstorleikar og kvantitative mål på media si framstilling av fylkeskommunen, har vi også trekt inn nokre kvalitative mål på oppslaga. Tal kjelder er ei viktig norm. Over halvparten av alle avisoppslaga vi har registrert (51%) syner til fleire enn ei kjelde, og saker som handlar om fylkeskommunen verkar såleis å vere breitt og fyldig belyst. Bruken av fleire kjelder er relativt høg samanlikna med det ein finn i andre norske studiar av kjeldebruk i artiklar med kommunalt stoff. Regionavisene i Troms og Hedmark er dominert av *fleirkjeldejournalistikk*, der ein finn to eller fleire kjelder i eit fleirtal av artiklane.

Det er ei viktig rolle for den frie pressa å drive samfunnskritikk og å avdekke kritikkverdige forhold. Når vi har sett på vinklinga i avisoppslag, finn vi at det er litt fleire artiklar som vi meiner vinklar fylkeskommunen negativt enn positivt. Vi har likevel registrert eit fleirtal av artiklane som nøytrale framstillingar av fylkeskommunane. Her slår vi fast at vinklinga ikkje har ei spesiell spissing i verken positiv eller negativ retning. Vi meiner dette har samanheng med at det i dei to avisene er eit stort innslag av fleirkjeldebruk. Fleire sider ved sakene vert gjerne belyst i same artikkelen eller reportasjen, og vi vil, som lesarar, oppleve at fylkeskommunen ikkje får eit einsidig positivt eller negativt fokus. Vi har ikkje funne den forventa samanhengen mellom *vinklinga* av avisartiklar og innføringa av ei parlamentarisk styreform. For fylkeskommunen er dette positivt, då det kan sjå ut til at ein greier å formidle utviklingsarbeid og konstruktivt politisk arbeid til innbyggarane via media, sjølv om ein har innført ein meir konfliktorientert politisk styringsmodell.

Dei fleste fylkespolitikarane meiner media si dekking av fylkeskommunalt stoff kunne vore betre. Den kanskje mest opplagte forklaringa på dette kan vere at fylkespolitikarane tilhøyrer den elitegruppa som journalistane faktisk skal gå kritisk etter i saumane. Fylkespolitikarane disponerer offentlege midlar, og det er media sin jobb å setje eit kritisk søkelys på korleis ein prioriterer og disponerer offentlege skattekrone. Sjølv om fylkespolitikarane nok veit at media har, og bør ta, ei slik rolle, kan ei tolking likevel vere at kritikken til tider vert opplevd som unyansert, einsidig og urettferdig.

### **Framover ...**

Vi er opptekne av at fylkeskommunane som vurderer sine politiske styreformer, tek ein grunnleggande debatt om kva for demokratiteoretisk ideal ein vil legge til grunn. Vi drøftar modellane med tanke på om ein ser på demokrati som konkurranse mellom ulike interesser, eller om ein ser demokrati som det å skape einigheit og kompromiss.

Om ein ser demokrati som konkurranse mellom ulike interesser, må ein ta høgde for at opposisjonen må lære seg å takle rolla som kritikarar. Opposisjonen må arbeide for ei muleg ”løn” i neste periode i form av regjeringsmakt, og må legge mindre vekt på å ha direkte politisk innflytelse. Posisjonen må styre med omsyn til både sitt eige program og si tiltredelseserklæring og tanken på attval.

Om ein ser demokrati som å skape einigheit og kompromiss, må ein arbeide for å bygge inn ordningar for å styrke dialogen på tvers av partia og mot omverda elles. I eit slikt perspektiv kan ein sjølv sagt velje å gå tilbake til formannskapsmodellen, eller ein kan justere den parlamentariske styreformaslik at den får i seg større konsensusfremjande element.

Ei tilråding frå eit diskursperspektiv som vi lanserer i rapporten, inneber å behalde parlamentarisme for å behalde klart ansvar, tydeleg styring og rolledeling. Samtidig rår vi til at ein bygger inn oppmjukande dialogmekanisamar i systemet.

Konkret meiner vi ut frå våre resultat at det vil vere mykje å hente på å styrke komiteane som politisk diskursarena, eller politisk verkstad som fleire stader blir nemnt som ei målsetting. Her kan ein ta utgangspunkt i om det er tenleg å legge opp til fleire komitemøte i løpet av året, korleis ein kan involvere komitemedlemene tidlegare i saker som er på veg opp, om det er høve til å nytte komiteane som høyringsinstansar før ein konkluderer frå fylkesrådet si side og om det er tenleg å generelt nytte komiteane til sonderingar i saker som kjem. Vidare bør ein diskutere om komiteane bør få noko utvide sekretariatsressursar, og om det er føremålstenleg å etablere lukka arbeidsmøte i komiteane for å la parlamentarikarane ha ein eigen forhandlingsarena som ikkje er prega av prestisje og strategisk spel.

I sum vil dette innebere ein større bruk av forhandlingar mellom partia for å skape breiare fleirtal. Det vil også medverke til å skape ein politisk kultur som ikkje berre spelar på motsetningar og konkurranse.

Vi trur at fleirtalsmakta som fylkesrådet har likevel kan nyttast til å gjennomføre fylkesrådet sin politikk. Opposisjonen vil akseptere at ein er i mindretal i endelege vedtak når ein har hatt høve til å spele inn synspunkt og argument i ein brei politisk behandlingsprosess. Dette vil medverke til å skape ein større legitimitet bak fylkeskommunale vedtak.

## **Summary**

### **Evaluation of the Parliamentary System of Government in four counties**

At the request of the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS), Sogn and Fjordane University College and Western Norway Research Institute have carried out an evaluation of the parliamentary system of government in the counties of Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland and Troms. Today there are four counties and two municipalities in Norway that have introduced a parliamentary system of government.

The evaluation commenced in June 2006 and was completed in May 2007. The following data sources have been used:

- a questionnaire submitted to County Council members in the four counties
- meetings and interviews with informants: both politicians and administrators
- a registration of articles about county politics in two regional newspapers
- a questionnaire submitted to 200 inhabitants in the four counties
- interviews with informants from the regional partnerships
- document studies

In the four counties, the transition to a parliamentary system of government has been justified by reference to the following objectives:

- to enhance the influence of the elected representatives
- to create more sharply defined political responsibilities
- to create more distinct bloc alliances
- to ensure a critical and vital opposition
- to ensure transparent and distinct demarcation lines between politics and administration

In a parliamentary system of government, the executive body – the Cabinet – is elected by a majority of the representatives in the County Council. The Cabinet reports to the council and functions as the head of the county administration. In a parliamentary model, the Cabinet is duty-bound to resign if a motion of no confidence is launched in the council. The Cabinet may also resign on their own accord following defeat on a motion of no confidence.

### **Main findings**

Since 1999 in Nordland County, and since 2003 in the other three counties, the Cabinet has been in a majority position. We found that the four Cabinets are considered strong and powerful among both politicians and administrators. The power of the Cabinet is concentrated twice; first as a result of the parliamentary majority situation, second as a result of the low number of Cabinet members (three members in Hedmark, four members in Nord-Trøndelag and five members in Nordland and Troms counties).

This is probably one of the main reasons why the opposition is so critical of the parliamentary model in all four counties. The evaluation shows that there is a deep cleavage between politicians in position and opposition with regard to how they assess the model. On the whole, politicians in position tend to be satisfied with the parliamentary model, while politicians in opposition are dissatisfied. The County Council committees are not considered very vigorous, neither by politicians nor administrators. The county mayors have lost most of their direct



political power, as intended by the model, but the evaluation also shows that at the county level there are probably not enough tasks to fill a mayor's role.

Although political responsibilities are more sharply defined, and the bloc alliances are more distinct after implementing a parliamentary model, some of the politicians want to re-introduce more consensus and cooperation in county politics. Even though there are some differences between the counties, many of our informants underline that there is a general political consensus culture at the county level. This culture does not always match the parliamentary model, which stresses conflict more than consensus.

### **Recommendations**

Consensus and cooperation may be achieved even if the County Council decides to prolong the parliamentary model. We suggest that the four counties focus their energy on making the County Council committees more vigorous and vital. In this respect, relevant questions include: Is it possible for the committees to meet more often? Can the committee members be involved earlier in the political process (while the issues are still subject to debate in the Cabinet)? Do the committees have enough resources of their own (e.g. advisors and secretaries), and should the meetings in the committees be closed (meetings with no media or spectators present) so that the politicians really have an arena for political negotiations and reaching consensus?

We think its important to keep the arenas for the broader political discussions at the county level. Our results tell us that there is a need to establish arenas for negotiations between the Cabinet and parties in position as well as those in opposition in the County Council. A grand majority coalition or a minority Cabinet can both also ensure cooperation between the political parties better than a majority Cabinet does, but we think the political situation after the elections should decide the relationship between the Cabinet and the County Council.

Some members of the administration are also dissatisfied with the parliamentary model. This is probably due to the fact that the Cabinet has gained control over the administration, in accordance with the intention of the reform. The responsibilities of the administration and the Cabinet thus have to be better clarified.

### **The Media and the County Council**

One of the prime functions of the local and regional newspapers is to keep an critical eye on the local and regional authorities. The two newspapers we have studied in this report seem to be interested in reporting about county-level politics. The high number of articles suggests that the County Council is an important political arena. Hence, we can conclude that the County Council is not neglected as a political or democratic arena as a result of the reform.

We find that most articles in the 2006 editions focus on politics and politicians, and that less articles are centred on the administration. This finding corresponds closely to our expectations, based on the objectives of the parliamentary model.

The regional education sector seems to constitute the main core of regional newspapers' editorial profile. We also found that the media stresses the use of more than one source in each article. More than 50% of all the articles we have registered about the County Council include references to more than one source or interviewee.

### **The relationship between the system of government and the regional community**

The intention of the reform was that a certain amount of knowledge and clear-cut political alternatives would stimulate greater political participation. Moreover, if people felt that they could be sure where the political responsibility was placed, this would influence their personal judgement of the legitimacy of the system of government. We have, however, only found weak effects or no effects at all on the level of political participation and estimation of the legitimacy of the system.

The respondents evidenced both relatively extensive understanding of the County Council, in addition to having confidence in it. However, we do not find that their knowledge and attitudes are very closely linked to the Parliamentary System of Government. The knowledge level is even higher in the two other counties used as basis for comparison for the parliamentary counties. We also find that the knowledge level of the respondents increases proportionally with increasing age.

As already mentioned, there are no apparent differences between the counties with regard to the inhabitants' perception of the legitimacy of the system of government. This could, as we see it, also be interpreted to the advantage of the parliamentary counties. There is a possibility that sharper divisions and conflicting stands on the part of the ruling parties and the opposition, may undermine trust in the politicians and the parliamentary system of government.

Finally, clearer political responsibilities in the parliamentary counties have not produced the expected rewards in the form of increased faith in the parliamentary system.

# 1. Innleiing

## 1.1 Evaluering som grunnlag for nye vegval

Grunnleggjande for oppfølging og korrigering av utviklingsarbeid er tilrettelegging for evaluering. Evaluering i forvaltninga handlar om å kartlegge og bedømme avgjerder som er vedtekne og gjennomførte. Det er eit mål at evaluering skal medverke til å skape ei fordjupa forståing for korleis eit tiltak har virka, og ei evaluering skal også medverke til å gi eit solid grunnlag for å treffe nye avgjerder. Ei ny avgjerd kan vere ei mindre justering, ei større kursendring eller avslutning/nedlegging av det aktuelle tiltaket.

Målsetjinga med evaluering er såleis å skape *grunnlag for læring og handling*. Når ein skal leggje til rette for evaluering, er det difor ei rekkje omsyn å ta. Det bør etablerast ei sams forståing for kva som er føremålet med evalueringa, og korleis ev. resultat skal nyttast og følgjast opp. Kva vil vi lære, og kva konsekvensar får lærdomen for dei vedtaka/tiltaka som er lagt under lupa? Ønskjer vi t.d. å opne for berre mindre justeringar av ei ordning, eller er det gjennomgripande endringar ein ser føre seg som konsekvens av evalueringa?

I denne evalueringa ser vi nærare på innføringa av parlamentarisme i fire norske fylkeskommunar. I tillegg til å hauste erfaringar i kvar av dei fire fylka, er Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon (KS) ute etter å få fram kunnskap som skal kunne nyttast i utforminga av politiske styringsmodellar for det nye regionale styringsnivået i den norske forvaltninga.

Evalueringsslitteraturen skil mellom fleire former for evaluering. Kva nivå ein vel å leggje seg på, vil vere avgjerande for korleis resultatata kan nyttast i etterkant. Her skal vi kort sjå nærare på dei einskilde evalueringsformene som vi nyttar i prosjektet<sup>3</sup>. Med *prosessevaluering* meiner ein ei kartlegging av korleis vedtaket/tiltaket vart sett i verk og er gjennomført. Ein er oppteken av gjennomføring og prosess. Dersom ein berre gjennomfører prosessevaluering har ein ikkje nødvendigvis ambisjonar om å finne ut om vedtaket/tiltaket har konkret måloppnåing. I denne typen kartlegging er det relevant å greie ut kven som tok initiativet til tiltaket, korleis dette er forankra i organisasjonen, kven som har ansvaret for iverksetjing og gjennomføring og korleis samspelet mellom dei involverte aktørane i iverksetjingsfasen var.

I vårt prosjekt har vi vore innoom ei slik tilnærming, då vi under kvalitative intervju med politisk og administrativ leiing har etterspurt korleis gjennomføringa av tiltaket har vore organisert. Som metode for å gjennomføre prosessevaluering er det vanleg å intervjuje relativt få representantar for dei impliserte partane for å kartleggje deira syn på ulike sider ved iverksetjinga/gjennomføringa. Ulempa ved bruk av prosessevaluering åleine er at ein får relativt liten kjennskap til om sjølve tiltaket har fungert i høve målsetjingane som låg til grunn. Vi har difor også nytta ei meir inngående tilnærming som studerer måloppnåing.

Det er gjenstand for diskusjon i kva grad ei *måloppnåingsevaluering* har større metodiske ambisjonar i seg enn ei prosessevaluering. Ei måloppnåingsevaluering kartlegg om ein har nådd målsetjingane med tiltaket, medan prosessevaluering er nødvendig å gjennomføre for å forstå årsakene til at ein har større eller mindre grad av måloppnåing.

---

<sup>3</sup> Hovudlinene i denne gjennomgangen er henta frå Evert Vedung (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Det er uansett viktig å kartlegge konkrete målsetjingar, og det er ein føremon om desse er formulerte på ein slik måte at dei let seg etterprøve. Som metode for å sjå nærare på måloppnåing, har vi nytta både kvalitative intervju og spørjeskjema til eit representativt utval fylkestingsrepresentantar. Når ein kan leggje til grunn eit opplegg med intervju eller bruk av spørjeskjema til eit representativt utval av mottakarar eller brukarar, er det føremålstenleg gjere bruk av kvantitativ, statistisk metode. Føremonen med måloppnåingsevaluering er at ein her vil få god kjennskap til om målsetjingane med vedtaket/tiltaket er nådd.

Føresetnadene/vilkåra for dette er gode og relevante måleindikatorar, og enkle, ”tolkbare” målsetjingar. Det syner seg at det er stor overlapping mellom målsettingane som ligg til grunn for innføring av parlamentarisme i dei fire fylkeskommunane. Vi kjem attende til konkrete målsetjingar i gjennomgangen av situasjonen i kvar av fylkeskommunane i kap. 3.

Måloppnåingsevaluering gjev i seg sjølv ikkje oversyn over t.d. samfunnsøkonomisk nytte/kostnad ved tiltaket, då ein ikkje set måloppnåinga her inn i eit større bilete.

*Effektevaluering* kartlegg verknadene av vedtaket/tiltaket på målsetjingane. Eit døme som kan synleggjere dette, kan vere målsetjinga om å auke innbyggerane sin kunnskap om fylkeskommunen.

Ved å samanlikne kunnskapsnivået i parlamentarismefylka med kunnskapsnivået i andre fylke, samt ved å samanlikne med tidlegare undersøkingar om folk flest sine kunnskapar, har vi ambisjon om å finne fram til *direkte effektar* av tiltaket. Vi er såleis ute etter å finne den faktiske effekten av tiltaket sett i forhold til om dette ikkje hadde eksistert. Føremonen med effektevaluering er at ein kan skilje ut effekten av tiltaket på dei einskilde målsetjingane. Også ved å sjå om media faktisk framstiller fylkeskommunen i eit nytt lys etter innføring av parlamentarisme er å sjå direkte, eksterne effektar av tiltaket. I denne rapporten er vi difor innom alle dei tre formene for evaluering vi kort har gått gjennom.

## 1.2 Problemstillingar

Hovudspørsmålet er kva erfaringar dei fire fylkeskommunane har gjort, samanlikna med erfaringane frå før innføringa av ny styreform. Vi ønskjer å seie noko om i kva grad parlamentarismen fører til eit styrka demokrati og eit meir effektivt og velfungerande styringssystem i fylkeskommunen<sup>4</sup>. Når det gjeld spørsmålet om styringsmodellen styrkar demokratiet, tenkjer vi å avklare i kva grad styringsmodellen medfører auka politisk kunnskap og engasjement i befolkninga samt betre kontakt mellom innbyggerane og dei folkevalde. Også gjennomgangen av media si dekking av fylkeskommunalt stoff avdekkar om fylkeskommunen er meir synleg i den offentlege debatten. Eit anna element som kan seie noko om i kva grad demokratiet er styrkt, er om politikarane får større innflytelse over administrasjonen. Fylkesrådet, og ikkje fylkesrådmannen, skal setje administrasjonen sin dagsorden, og har innstillingsrett overfor fylkestinget. Eit siste element som ligg i hovudspørsmålet, er om dei politiske prosessane er prega av openheit og offentlig innsyn. Dersom ein opplever at fylkespolitikken i større grad vert avgjort i lukka fora med parlamentarisk styring, er dette ein alvorleg konsekvens som ikkje samsvarer med moderne demokratiforståing.

---

<sup>4</sup> Denne hovudproblemstillinga er inspirert av hovudspørsmålet i evalueringa av det parlamentariske styringssystemet i Bergen kommune, som vart innført frå 2000 (Fimreite m.fl. 2003:23).

Er dei fylkeskommunale beslutningsprosessane effektive og oversiktlege, og synest forholdet mellom fylkesrådet, komiteane og fylkestinget som plenumsmøte å vere avklara og ryddige? Klarer parlamentarismen å bryte ned sektortenkninga og å samordne tenestetilbodet? Evalueringa er lagt opp som ein studie av modellen som kvar av dei fire fylkeskommunane har innført og utvikla, som ei samanlikning av modellane og som ei samanlikning mellom dei parlamentariske modellane og to tradisjonelle formannskapsfylke. For å svare på hovudspørsmålet i evalueringa har vi adressert fem hovudgrupper av problemstillingar:

Internt fokus:

- a. Plassering av politisk ansvar og rolledeling mellom politiske organ:
  - Korleis fungerer makt- og rolledeling mellom fylkesrådet og fylkestinget?
  - Er rolledeling med fylkestinget (målformulerande og vedtakande instans) og fylkesrådet (saksførebuande og iverksettande instans) tydeleg?
  - Har fylkestinget ”reell makt”, eller er fylkesrådet ”suverent”?
  - Korleis er maktdeling mellom komiteane og fylkestinget?
  - Korleis opplever opposisjonen sine arbeidsvilkår?
  - Innanfor kva styreform er det politiske ansvaret tydelegast plassert?
  - I kor stor grad vert alle sentrale sider ved dei politiske sakene fanga opp i dei politiske avgjerdsprosessane (heilskap og effektivitet)?
- b. Forholdet mellom politikk og administrasjon:
  - Er arbeidet i fylkeskommunen i realiteten i større grad politisk styrt etter innføringa av parlamentarisme?
  - Greier administrasjonen balansegangen mellom politisk lojalitet og fagleg uavhengigheit?
  - Har posisjonspartia og fylkesrådet ein *for* stor fordel ved at dei i større grad enn før nyttar seg av, og legge premissar for, administrasjonen sitt arbeid?

Eksternt fokus:

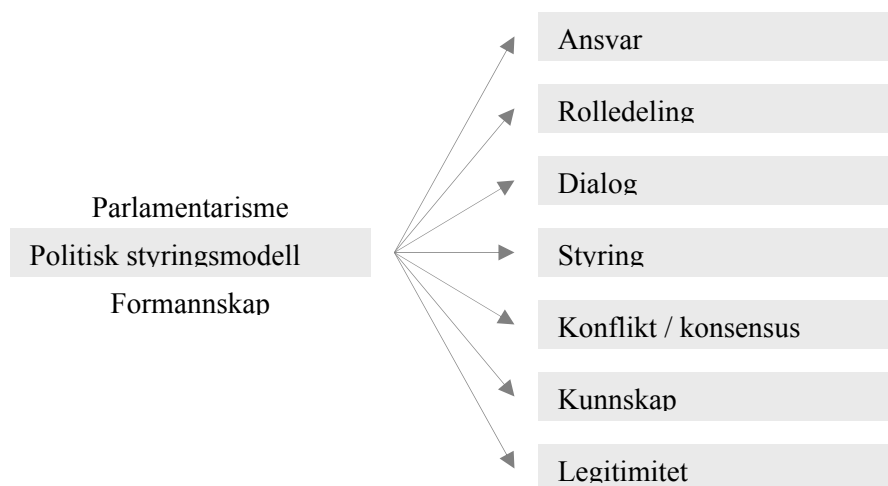
- c. Innbyggerane sin kunnskap om, vurdering av og tillit til fylkeskommunen:
  - Har innbyggerane kunnskap om fylkeskommunen?
  - Korleis vurderer innbyggerane betydninga av det fylkeskommunale styringsnivået i forvaltninga?
  - Fører parlamentarisme til ei vitalisering av fylkeskommunen ved at skiljelinjer blir tydelege og interessa for fylkespolitikk aukar?
  - Har innbyggerane tillit til fylkespolitikarane?
- d. Media si framstilling av fylkeskommunen:
  - Neglisjerer media fylkeskommunen som tenesteytande nivå og demokratisk arena, eller har fylkespolitikken ein plass i det lokale mediebildet?
  - Medfører parlamentarisme ei tydelegare politisk profilering av fylkeskommunen?
  - Innanfor kva styreform er dei politiske skiljelinjene mest synlege i media?
- e. Fylkeskommunen som samarbeidspart i den regionale partnerskapen:
  - Verkar styreform inn på korleis kommunane og andre samarbeidspartar (partnerskapen) opplever at fylkeskommunen fyller rolla som regional utviklingsaktør?
  - Opplever fylkespolitikarane at den politiske styreforma legg til rette for ein god dialog med kommunenivået og innbyggerane (brukarane)?

Spørsmåla under kvar hovudkategori er døme på operasjonelle problemstillingar som vi forsøker å belyse i studien. Innleiingsvis i dei neste kapitla kjem vi tilbake til ei konkretisering av dei enkelte problemstillingane. Der utdjupar vi samstundes forventningane vi har til funn/resultat innanfor kvar del. Forventningane til ein parlamentarisk modell på lokalt og regionalt nivå er knytt til klarare ansvarstilhøve, til ei meir effektiv fylkeskommunal forvaltning, til ein meir aktiv opposisjon samt til klarare politiske alternativ. Forventningane våre er baserte på kvalitetar og kjenneteikn ved teoretiske idealmodellar samt på erfaringar som er kome til syne gjennom tidlegare evalueringar av parlamentarisme på lokalt nivå.

### 1.3 Analysemodell – oversyn over variablar og samanhengar mellom desse

Som utgangspunkt for analysen har vi ein uavhengig, dikotom variabel som vi kallar for *politisk styringsmodell*. Vi ser på fylke med to ulike ”verdiar” på variabelen, nemleg fylke som er organiserte etter formannskapsmodellen og ein parlamentarismemodell, og vi studerer parlamentarismefylka før og etter innføringa av modellen.

Figur 1. Uavhengig og avhengige variablar.



Problemstillingane ovanfor skal setje søkelyset på om det har ein effekt på dei sju avhengige variablane å gå over frå ”formannskap” til ”parlamentarisme” på den uavhengige variabelen. I tillegg til variablane som er synlege i modellen over, ønskjer vi å vurdere effekten av nokre andre variablar som i større eller mindre grad kan påverke dei avhengige variablane.

Her er det relevant å trekkje inn *personlege eigenskapar ved sentrale aktørar* som ein slik forklaringsvariabel. Personlege kjenneteikn ved fylkesordførar, fylkesrådsleiaren og andre sentrale aktørar, samt relasjonen mellom desse personane kan vere avgjerande for i kva grad modellen fungerer tilfredsstillande. Slike faktorar er det vanskeleg å korrigere for, men vi bør ta høgde for at slike element bidreg til å forklare om endring av styringsmodell vert opplevd som ein suksess eller ikkje.

Like eins skal vi sjå at det *politiske styrkeforholdet mellom fylkesrådskoalisjonen og fylkestinget* truleg spelar ei viktig rolle for korleis modellen blir oppfatta å fungere. Alle dei fire fylkeskommunane er styrte av eit fleirtalsråd, men støtta i fylkestinget varierer.

## 1.4 Konsensusstyre og majoritetsstyre

Som teoretisk og empirisk grunnlag for prosjektet er det på sin plass å kort sjå nærare på den internasjonale litteraturen som omtalar utviklinga av parlamentarisme som politisk styreform. Dette medverkar til å forme våre forventningar til resultat i dei ulike delane av arbeidet, og det vil vidare medverke til at vi i prosjektet kan plassere våre funn om effektar av parlamentariske styringsmodellar inn i ein internasjonal kontekst og samanheng.

I ein studie av parlamentarisme som politisk styreform er det nærast uråd å kome utanom den nederlandske forskaren Arend Lijphart sitt arbeid. For å finne fram til fellestrekk og ulikskapar mellom styreformene i liberale demokrati har han reindyrka to idealtypiske styringsmodellar: *majoritetsstyre* og *konsensusstyre*<sup>5</sup>. Modellane representerer ytterpunkt for korleis representative demokrati omdannar folkemeininga til utøvande makt. Med utgangspunkt i Lijphart sine arbeid kan vi trekke fram desse idealtypiske kjenneteikna ved dei to modellane:

Konsensusdemokrati	Majoritetsstyre
1. Utøvande makt hos koalisjonsorgan	Utøvande makt hos fleirtalsorgan
2. Balanse mellom representative og utøvande organ	Utøvande organ dominerer
3. Tokammersystem	Eittkammersystem
4. Føderale system	Einskapsstat
5. Mange konstitusjonelle avgrensingar på maktutøvinga	Få konstitusjonelle avgrensingar på maktutøvinga
6. Mangepartisystem	Topartisystem – ein dominerande konfliktdimensjon
7. Forholdstalsval	Fleirtalsval (einmannskrinsar)

Tabell 1.1. Konsensusstyre og majoritetsstyre, Arend Lijpharts modell.

Majoritetsstyret bygger på ordningar som skal sikre at *fleirtalet* av innbyggjarane si meining fullt ut skal kome til uttrykk i den utøvande makta. Konsensusstyret søkjer å sikre at *flest muleg* av innbyggjarane sine meiningar kan samlast bak politiske avgjerder.

Om fleirtalet si oppfatning skal ligge til grunn for styringa, er det tenleg at det utøvande organet spring ut av majoriteten i det folkevalde organet, at det utøvande organet dominerer gjennom å ha initiativrett, at makta er konsentrert i eitt kammer, at lokale og regionale organ er underordna dei nasjonale, at ein har eit topartisystem og fleirtalsval som sikrar styringstillegg til det største partiet, samt at det er få avgrensingar på maktutøvinga.

Omvendt vil ei vekt på å skape politisk konsensus og brei deltaking i avgjerdene krevje at makta er delt mellom eit lovgjevande og eit utøvande organ, at det utøvande organet har representasjon frå alle interesser, at ein har ei føderal ordning der makta er forankra lokalt og regionalt, og at ein har eit partisystem og ei valordning som sikrar representasjon av mange ulike interesser.

<sup>5</sup> Arend Lijphart (1984): *Democracies*, New Haven: Yale University Press.

Det er desse to ideala i reindyrka form som er framstilte i modellen over. I praksis vil dei fleste politiske system ligge ein stad mellom desse ytterpunkta. Om vi ser på ein tradisjonell formannsskapsmodell i norske kommunar og fylkeskommunar, ligg denne nær opp til den reindyrka konsensusmodellen. Unntaka er at vi i Noreg ikkje har føderalisme og tokammersystem. I fylkeskommunane og kommunane som har innført parlamentarisme, nærmar ein seg majoritetsmodellen i oppbygginga av styringsorgana (1-4 i modellen). Men i det norske systemet har ein framleis forholdstalsval, fleirpartisystem og klare konstitusjonelle avgrensingar på kva styringsorgana kan vedta. Fylkeskommunal parlamentarisme i Noreg verkar derfor under spelereglar som vi kan kalle for eit *modifisert majoritetsstyre*, ved at opposisjonen vil ha gode vilkår for å få ein solid representasjon i dei folkevalde organa.

Hovudstraumen i faglitteraturen har sett på majoritetsstyre, med val mellom klare alternativ, som prototypen på ei demokratisk styreform. Klassisk parlamentarisme representerer ideen i majoritetsstyret, og føremonar ved denne modellen vert gjerne framheva å vere at den fremjar politisk stabilitet, eit sterkt leiarskap og klare ansvarstilhøve.

Konsensusmodellen sine fortrinn ligg derimot i ein meir rettferdig representasjon, noko som kan auke legitimiteten til styringssystemet. Spreiing av representasjonen får fram eit heilskapleg politisk bilete, og også mindretallet sine meningar kjem til syne i den politiske avgjerdsprosessen. Lijphart syner i boka *Patterns of democracy* (1999:31) til Nobelprisvinnaren Sir Arthur Lewis sine argumentasjonar for at majoritetsstyret kan ha eit udemokratisk element i seg:

*(...) majority rule and the government-versus-opposition pattern of politics that it implies may be interpreted as undemocratic because they are principles of exclusion. Lewis states that the primary meaning of democracy is that all who are affected by a decision should have the chance to participate in making that decision either directly or through chosen representatives. (...) to exclude the losing groups from participation in decisionmaking clearly violates the primary meaning of democracy.*

Majoritetsmodellen, slik Lijphart reindyrkar denne, er inspirert av tankegangen om maktkonsentrasjon og ansvarlegheit slik dette tradisjonelt har vore framheva i Storbritannia. Faglitteraturen tillegg majoritetsstyret kvalitetar som at det gjerne er enklare å vedta store endringar innanfor slike regime, men at det likevel er mange døme på at desse er blokkert i iverksetjingsfasen av misnøgde mindretal. Uformelle vedtaksmechanismar basert på samforståing og felles ideologi kan vere meir effektive når det gjeld å få til reelle endringar enn formelle vedtak som inviterer til ansvarsfråskriving frå mindretallet.

Arend Lijphart har i sine analysar peika på konsensusdemokratiet som betre eigna i eit samfunn der konfliktane er sterke. Restriksjonar på fleirtalet si maktutøving kan då vere tenleg for å hindre konfliktane i å *sprengje* samfunnet. På den andre sida er det halde fram som ei ulempe ved konsensusdemokratiet at det kan få eit sterkt *status-quo-preg*. Med utgangspunkt i dette demokratiteoretiske bakteppet vil vi vurdere i kva grad dei ulike variantane av parlamentarisk styre i norske fylkeskommunar samsvarer med idealmodellane, og i kva grad innføringa av parlamentarisme har hatt reelle konsekvensar for det politiske arbeidet på regionalt nivå.



## 1.5 Modifiseringar i norsk kommunesektor

I eit parlamentarisk styringssystem vel eit fleirtal i bystyret/fylkestinget det utøvande organet; byrådet/fylkesrådet. Rådet har innstillingsrett overfor den folkevalde forsamlinga, og leier administrasjonen sitt arbeid. NIBR har studert forholdet mellom byrådet og bystyret i Oslo fram til 1999 (Hagen m.fl. 1999). I denne perioden hadde Oslo ein situasjon med *mindretalsbyråd*. Dette hadde truleg innverknad på observasjonane som vart gjort. Ein hovudobservasjon var m.a. at den politiske åtferda i ein situasjon med mindretalsbyråd ser ut til å nærme seg kompromissorienteringa som ofte kjenneteiknar beslutningsprosessar innanfor formannskapsmodellen. I dette ligg det at byrådet i sine innstillingar til bystyret i relativt stor grad måtte ta omsyn til fleirtalsmeininga der, og dei klare skiljelinene mellom posisjon og opposisjon vart såleis noko svekka. Ved meir permanente fleirtalskonstellasjonar innanfor formannskapsmodellen finn ein like eins ei politisk åtferd som ein først og fremst ventar å finne innanfor ein parlamentarisk styringsmodell; nemleg *eit mindre lyttande* majoritetsstyre.

Høgskolen i Bodø har funne at den parlamentariske styreforma på regionalt nivå i Noreg nærmar seg formannskapsmodellen på fleire område (Saxi 2002). Med ein stor fleirtalskoalisjon i fylkesrådet i Nordland frå 1999 med støtte frå nesten 70% av fylkestinget, oppstod ein situasjon der ein i større grad *spreidde* makta på mange parti i staden for å *konsentrere* makt. Ein fekk også ein situasjon der det ikkje vart eit tydelegare skilje mellom partia i fylkestinget.

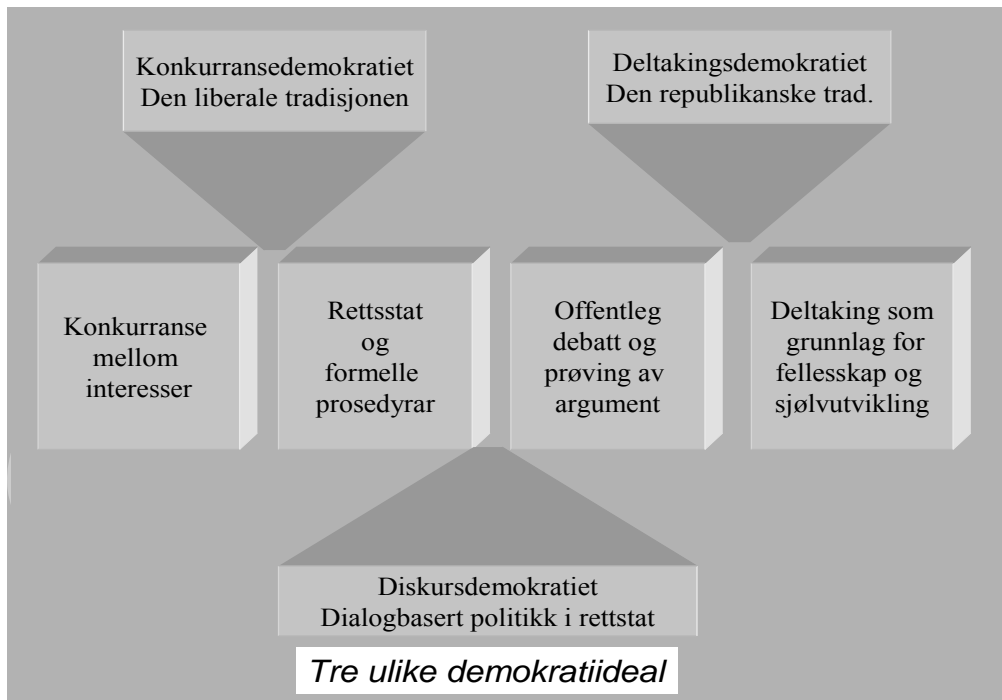
Den norske valordninga legg heller ikkje opp til at det utviklar seg eit tradisjonelt posisjonsopposisjonsregime i norsk lokalforvaltning. Dette kjenner vi att som ein indikator som Lijphart knyter til det idealtypiske majoritetsstyret. Med ei proporsjonal valordning får vi eit fleirpartisystem som medverkar til å spreie politisk makt. Dette speglar seg att i samansetjinga av utøvande organ lokalt og regionalt, sjølv om representantane i utgangspunktet vert valde med majoritetsval til by- og fylkesråd. Eit fleirpartisystem som vi har i Noreg bidreg til at vi får fleire regjeringstypar, der den mest majoritetsprega (fleirtalsregjering med eitt parti) sjeldan finn stad. Denne regjeringstypen er enno ikkje prøvd ut i norske kommunar eller fylkeskommunar.

## 1.6 Utforming av styringsmodellar og det demokratiske bakteppet

Medan majoritetsstyremodellen er organisert for å skape konkurranse mellom klare alternativ, legg konsensusmodellen opp til dialog og brei representasjon for å skape semje og kompromiss. Men desse trekka ved modellane åleine gjev ikkje svar på kva slags former for politisk organisering som er den mest *ønskelege*. For å nærme oss dette spørsmålet må vi gå til normativ demokratiteori.

Vi har vore inne på at det i demokratiteorien tradisjonelt har vore ei motsetning mellom to ulike syn på kva som er kjernen i demokratiet (Held 2006, Bergh 1983). Den eine tradisjonen framhevar demokratiet som konkurranse mellom ulike interesser. Kjernen i det politiske spelet handlar om strategiar, alliansar og bygging av makt for å realisere sine interesser. Den andre tradisjonen framhevar deltaking som kjernen i demokratiet. Deltaking er eit instrument for å skape informerte borgarar. Gjennom deltaking og dialog foredlar ein standpunkt sine og kjem fram til borgarane sin felles vilje.

Historisk er teorien om demokratiet som konkurranse knytt til namn som Niccolò Machiavelli, Thomas Hobbes, utilitaristane (Jeremy Bentham og James Mill), Max Weber og Joseph Schumpeter. Men i den tradisjonen som oppfattar demokrati som konkurranse har det òg vore ein sterk tradisjon som har hevda at konkurransen må regulerast. Mindretalet treng konstitusjonelle rettar som vernar mot overgrep frå fleirtalet. Konstitusjonelle reglar må til for å sikre velovervegde avgjerder. Frå John Locke via James Stuart Mill til samtidige teoriar om det lovstyrte demokratiet (Hayek og Nozick) har dette vore ein viktig del av den liberale demokratitradisjonen. Slik det er antyda i figuren under, legg den liberale tradisjonen vekt på konkurranse mellom interesser *kombinert* med konstitusjonelle reglar som gjev rammene for kva som er demokratiske prosedyrar.



Figur 1.1: Tre ulike demokratiideal; konkurranse-, deltaking- og diskursdemokratiet.

Deltakardemokratiet, eller den republikanske tradisjonen, skriv seg attende til den greske bystaten og tenkarane der, men fekk eit nytt oppsving med Rousseau på 1700-talet og med oppblomstringa av marxistisk og sosialistisk tenking i hundreåret etter. Medan det klassiske deltakardemokratiet la mest vekt på korleis deltaking gav sjølvrealisering for individ og gjorde det mogleg for dei å kome fram til felles standpunkt, ein allmennvilje. Nyare deltakingsteoriar på 1900-talet har derimot lagt meir vekt på offentleg debatt og prøving av argument for å finne fram til dei standpunkta som står seg best mot kritikk.

Kvar av desse teoriane har sterke argument mot den andre. Dei liberale tenkarane hevdar mot den republikanske tradisjonen at det ikkje finst noko slikt som ein fellesvilje, og at den som påstår noko slikt i realiteten bruker den til å undertrykke avvikande interesser. På den andre sida hevdar republikanarane at demokrati ikkje kan reduserast til konkurranse mellom fastlåste interesser. Det er mogleg å føre ein debatt med rasjonelle argument, og slik kome fram til betre standpunkt. Kritisk prøving av argument kan føre til at vi endrar syn, og difor er den offentlege debatten mellom ulike interesser ein viktig del av den demokratiske prosessen. Men denne debatten må handle om noko meir enn å vinne over motstandaren.

Mellom desse uforsonlege tradisjonane har det dei siste tretti åra vakse fram eit tredje standpunkt i demokratiteorien, eit standpunkt som ofte blir kalla *diskursteori* eller teorien om deliberativt demokrati. Utviklinga av denne er knytt til namn som Habermas (1996) og Benhabib (2004). Dei gjev liberalistane rett i den kritikken av republikanarane som går på at det ikkje finst noko slikt som ein abstrakt fellesvilje. Dei gjev også republikanarane rett den kritikken av liberalarane som seier at demokrati er noko meir enn konkurranse mellom fastlåste interesser. På den andre sida godtek dei det republikanske standpunktet om at vi kan kome fram til betre og meir rasjonelle politiske standpunkt gjennom offentleg debatt og prøving av argument. Men det er urealistisk å tru at vi alltid kan kome fram til felles standpunkt. Derfor treng vi den liberale innsikta om behovet for konstitusjonelle vern for mindretalet og faste prosedyrar i demokratiet. Desse teoretikarane inntek altså eit mellomstandpunkt der det før rådde harde frontar.

Fordi det slik finst ulike normative standpunkt til kva som er kjernen i demokratiet, vil det også finnast ulike vurderingar av politiske styringsmodellar sine verknader. Dersom ein parlamentarisk styringsmodell skjerpar dei politiske konfliktlinene og dermed fører til konkurranse mellom motståande blokker og klare politiske alternativ, vil ein tilhengar av det konkurransedemokratiske idealet sjå meir positivt på det enn ein tilhengar av deltakingsidealet. Omvendt vil tilhengaren av deltakingsidealet sjå meir positiv på ei styring av den politiske dialogen mellom gruppene. Vi må derfor vere opne for at dei empiriske funna i undersøkinga vår kan vurderast på ulike måtar og at ein kan dra ulike praktiske implikasjonar frå dei avhengig av kva ståstad ein har.

## 1.7 Avgrensing for arbeidet

I diskusjonen omkring val av politisk styreform reiser det seg ei rekkje spørsmål som dette prosjektet ikkje vil ta stilling til. Avhengig av oppgåver og storleik på ev. nye regionar vil det t.d. måtte gjerast ei grundig analyse i høve valform, geografisk representasjon m.m. Like eins vil arbeidsoppgåver og ansvarsområde for dei nye regionane truleg påverke val av politisk og administrativ organisering. Det vil føre for langt å spekulere om i kva grad valform, storleik, arbeidsoppgåver og ansvarsområde for dei nye fylkeskommunane/regionane vil styrkje eller svekke modellane vi her studerer.

Vi tek elles mål av oss til å kort diskutere om parlamentarisme er eit føremålstenleg styringsverktøy i norske primærkommunar (kap. 8). I denne diskusjonen baserer vi oss på generelle funn i evalueringa, og på tidlegare vurderingar omkring dette som m.a. NIBR har gjort i samband med parlamentarismemodellen i Oslo. I enkelte av intervjuva vi har gjort med fylkeskommunale leiarar har dette vore teke opp, då nokre informantar t.d. har hevda at parlamentarismen bør innførast i dei store kommunane. Utover dette har vi ikkje samla inn egne data omkring denne problemstillinga.

Studien skal medverke til å danne grunnlaget for utforminga av politiske styringsmodellar for det regionale styringsnivået i den norske forvaltninga. Det er behov for kunnskap om korleis ei parlamentarisk styreform fungerer på regionalt nivå, og fylkeskommunane har sjølve sett i verk evalueringar for å vurdere si organisering. I tillegg til å gjennomføre egne undersøkingar for å finne fram til eit breitt datagrunnlag, har vi nytta ressursar på å samanstillе fylkeskommunane sine egne evalueringar. Vi har valt å samarbeide med forskingsmiljøa som har gjort dei aktuelle eigenevalueringane for å unngå at politikarar og tilsette blir unødig belasta i samband med datainnsamlinga, samt for å få mest samanliknbare data å arbeide ut frå.



## 2. Metodisk tilnærming, gjennomføring og metodeproblem

### 2.1 Komparativ metode – og kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ tilnærming

#### *Multiple case study*

Vi har nytta oss av *casestudie* som overordna metodisk tilnærming. Eit casestudie er ein forskingsstrategi der ein studerer eitt eller nokre få enkelttilfelle av eit meir generelt fenomen. Desse enkelttilfella studerer ein gjerne med eit visst utforskande siktemål og ofte med hjelp av fleire metodar. Dette fordi grensene mellom fenomenet og konteksten rundt det ikkje kan kartleggjast sikkert på førehand. Caset kan være ei sosial eining som t.d. ein organisasjon, og i denne framstillinga vil einingane vere utvalde norske fylkeskommunar.

Enkelttilfellet kan naturlegvis også være ei hending eller ein prosess, til dømes ei konflikt, eit vedtak eller eit implementeringsforløp. Eit case kan også være fleire individ eller eit samvirke mellom individ, til dømes studert i eigenskapen av eit yrke, ein organisasjon eller ein sosial kategori. Sjølve omgrepet "case" viser difor *ikkje* nødvendigvis til ei enkelt fysisk eining, men meir prinsipielt til ei studie av samfunnsmessige *enkeltfenomen* som tilfelle av relativt generelle fenomen.

Casemetoden er kritisert for utelukkande å vere eigna til å *omtale* fenomen, og i liten eller inga grad kunne produsere vitenskapleg innsikt ut frå evne til generalisering. I utgivinga *Casestudier og generalisering* diskuterer Svein S. Andersen (1997:94) kritikken mot casemetoden. Han hevdar at evne til å utnytte casestudier på ein teoretisk kraftfull måte, er eit spørsmål om god forskingsdesign, og at sjølv analysar av enkeltcase kan gi grunnlag for vitenskaplege utsegner av generell interesse.

I prosjektet legg vi opp til samanlikning av case. Dette vert til ei viss grad gjort mellom dei aktuelle fylkeskommunane no, mellom situasjonen i fylkeskommunane før og etter innføringa av parlamentarisme, samt mellom våre fire parlamentarismefylkeskommunar og andre fylkeskommunar som er styrte etter formannskapsprinsippet. Når vi har valt ut andre fylkeskommunar som samanlikningscase, er dette gjort med tanke på å velje ut einingar som har nokre fellestrekk med dei fire hovudcasene. Her har vi t.d. sett på felles utfordringar med omsyn til å behalde ung arbeidskraft i distrikta og geografisk fragmentering der fleire byar/tettstader gjerne konkurrerer om ressursane.

#### *Kvalitativ tilnærming*

Kvalitativt orienterte analyser er ofte nytta i sosiologiske studiar generelt, og i forskning som undersøker erfaringar med endringar eller nyvinningar i organisasjonar spesielt. Den sentrale kunnskapen er å finne fram til nokre, relativt få sentrale aktørar sine erfaringar med eit tiltak, og i rapporteringa vert det lagt opp til beskrivande omtalar av desse erfaringane.

Med ei slik kvalitativ tilnærming har Vestlandsforskning oppnådd å få ei tilbakemelding frå nokre få av aktørane som har vore i kontakt med den nye politiske styringsforma. Vi har intervjuet fylkesrådsleiarane i dei fire fylkeskommunane, andre representantar frå fylkesråda, fylkesordførar samt representantar frå administrativ leiing.

I tillegg har vi gjennomført ein mindre telefonsurvey retta mot den såkalla *regionale partnerskapen*. Vi har tidlegare vore inne på at vi har fokusert på å få fram inntrykk frå kommunane, næringslivet og regionale statlege etatar.

### *Kvantitativ tilnærming*

Kvantitativ metode er fellesomgrepet for forskingsmetodar som søker å utarbeide talmateriale og statistikk over målbare (kvantifiserbare) forhold. Teljing og måling er vanlege former for kvantitative metodar. Resultatet av våre kvantitative målingar blir gjengjevne i tabellar for å synleggjere svarfordelingar vi har fått i våre spørjeundersøkingar i fylka og fylkeskommunane.

Den moderne tendensen innanfor samfunnsvitskaplege fag er ei såkalla *eklektisk tilnærming*. Dette inneber at kvantitative metodar, som utarbeiding av statistisk materiale på bakgrunn av eit spørjeskjema eller liknande, blir brukt saman med kvalitative metodar. Ved å bruke kvalitative metodar blir det ofte muleg å forstå årsaka til at tala er slik dei er. Vi får gjennom kvalitative intervju hjelp til å forklare grunnen til at svarfordelingane er som dei er. I vårt prosjekt har vi hatt svært god nytte av å kombinere dei to metodeformene, og opne og ærlege informantar har medverke til å skape forståing vi elles ikkje ville fått.

## **2.2 Datainnsamling<sup>6</sup>**

Evalueringa av parlamentariske styringsmodellar på regionalt nivå er basert på seks ulike datakjelder. Prosjektet er gjennomført i perioden juni 2006 til april 2007. Her skal vi kort gjere greie for dei ulike delprosjekta, og synleggjere korleis vi har gått fram for å hente informasjon frå dei ulike kjeldene.

### *Spørjeskjema til fylkestingsrepresentantane*

Vi har nytta oss av eit spørjeskjema som er sendt ut til alle fylkestingsrepresentantar i fylkeskommunane som er under forskarlupa. Skjemaet er utarbeidd i samarbeid med Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), og har i seg om lag 30 spørsmål/spørsmålsbatteri. NIBR gjennomførte undersøkinga i Hedmark fylkeskommune på web i oktober 2006. På spørjeskjemaet til faste fylkestingsmedlemar har vi følgjande svarprosent fordelt på parlamentarismefylka:

- Hedmark: 73%
- Nord-Trøndelag: 52%
- Nordland: 70%
- Troms: 73%

I Nordland og Troms fylkeskommunar vart spørjeskjemaet delt ut under første dag av fylkestingssamlinga i månadsskiftet november/desember 2006, og fylkestingsmedlemene leverte inn skjemaet innan utgangen av fylkestinget. Dei som ikkje hadde høve til å levere under fylkestingssamlinga fekk ein ferdig frankert svarkonvolutt, og ettersende svarskjemaet. Vi vurderte å gjere skjemaet tilgjengeleg på web/internett også i desse fylka, men av ressursmessige omsyn valde vi å nytte oss utelukkande av papirversjon. Når det gjeld Nord-Trøndelag fylkeskommune har vi både nytta oss av data som vart samla inn av

---

<sup>6</sup> Registrering og analyse av spørjeskjema til fylkestingsrepresentantane, dei registrerte medieartiklane og datasettet frå innbyggjarundersøkinga er gjort ved hjelp av statistikkprogrammet *SPSS 14.0*.

Trøndelagsforskning FoU gjennom eit eige spørjeskjema til fylkestingsrepresentantane der våren 2006, og av det same spørjeskjemaet som er nytta i dei andre tre fylkestinga. Skjemaet vart her delt ut i mars 2007 med svarfrist 04.04.2007. Den relativt låge svarprosenten trur vi skuldast stort fokus på evaluering av parlamentarismen heilt frå Trøndelagsforskning starta opp sitt arbeid våren 2006, og fram til drøftingar av rapporten i desember 2006 og mars 2007.

### *Personlege intervju*

Både i Nordland og Troms fylkeskommunar var vi til stades under fylkestinget sine samlingar i desember 2006. Her hadde vi på førehand gjort avtale om intervju med fylkesrådsleiar, 1-2 av medlemne i fylkesrådet, opposisjonsleiar i fylkestinget (gruppeleiarar for opposisjonsparti), administrasjonssjef/øvste administrative leiar samt ev. 1-2 fylkesdirektørar (adm. avdelingsleiar for regional-/opplæringsavdeling e.l.). Intervjua var tidfesta og vi la opp til at intervjua ikkje skulle overstige 45-60 minuttar.

Vi besøkte Hedmark fylkeskommune 05.-06.01.07, og gjennomførte intervju med personane som innehar dei same politiske og administrative rollene der. Vi følgde opp med intervju med fylkesordføraren i etterkant. I Nord-Trøndelag fylkeskommune gjennomførte vi intervju med administrative leiarar og tilsette 02.11.06, og vi følgde opp med intervju med politisk leiing og opposisjonspolitikarar 12.-13.04.07.

### *Telefonintervju I*

Vi har elles gjennomført telefonintervju (survey) med eit utval innbyggjarar (200) i kvart av dei fire fylka, samt i to fylke der fylkeskommunen er organisert etter formannskapsprinsippet. Dei to kontrollfylka Telemark og Sogn og Fjordane vart trekte ut fordi dei har samanfallande verdiar på såkalla *kontingensteoretiske* variablar. Vi har sett på fylke som har om lag same grad av fragmentering (konkurrerande byar/sentra) som våre fire parlamentarismefylke, og på fylke som har nedgang i folketalet.

Undersøkinga hadde som mål å sjå nærare på kunnskap, tillit/legitimitet og haldningar hos innbyggjarane. Til å gjennomføre sjølve feltarbeidet, og som diskusjonspart i utforminga av intervjuguide, nytta vi oss av Opinion As i Oslo. Spørjeundersøkinga vart gjennomført i perioden 03.-20. oktober 2006.

### *Telefonintervju II*

Som ein del av den eksterne evalueringa, har vi gjennomført telefonintervju med 2-5 informantar frå den regionale partnerskapen i kvart av fylka. Vi har fokusert på å få fram inntrykk frå kommunane, organisasjonane i næringslivet og regionale statlege etatar. Denne intervjurunden vart gjennomført innimellom andre delar av arbeidet, og strekte seg frå februar til april 2007. Intervjua varde frå 15-30 minuttar, og vart alle gjennomført av prosjektleiar.

### *Medieanalyse*

Vi har i prosjektet registrert medieoppslag knytt til fylkeskommunal aktivitet (delvis etter tidlegare utarbeidd mal frå Høgskolen i Bodø). Vi har hatt to hovudkjelder som vi har støtta oss på i denne delen av prosjektet. For det første har vi gått gjennom til saman 293 avisartiklar frå dei to største avisene i Hedmark og Troms. Avisene som vi har valt å leite etter fylkeskommunalt stoff i er Hamar Arbeiderblad og Nordlys. Vi har registrert alt som er skrivne om Hedmark og Troms fylkeskommunar i desse avisene i periodane 01.01.-28.02.2002 og

01.01.-28.02.2006. For det andre har vi følgt opp undersøkinga med *intervju* av nokre av journalistane og redaktørane som har stått bak medieopplaga om fylkeskommunen både før og etter innføringa av ny styringsform.

Det er fleire grunnar til at vi har valt å nytte ein slik framgangsmåte. Primært var det viktig å velje ut årgangar av avisene *før* og *etter* innføringa av parlamentarisme i fylkeskommunen. 2002 var det siste heile året dei to fylka var styrte etter formannskapsmodellen. Når vi har valt ut dei to første månadane av årgangen, kan vi samstundes seie at denne perioden er såpass lenge i tid før innføringa av ny politisk styreform at debatten om val av styreform i seg sjølv ikkje prega mediebildet. 2002 og 2006 var heller ikkje prega av valkamp. Vi vil hevde at dette slik sett utgjør *normalmånader* for media i høve dekking av fylkeskommunal aktivitet.

Ved å velje ut årgangane 2002 og 2006 samanliknar vi elles fylkeskommunen *med seg sjølv* på ein rettferdig måte. Dette fordi oppgåveporteføljen til fylkeskommunen er den same dei to åra. Før 2002 trekte sjukehussektoren åleine til seg ein del mediemerksemd. Dette er naturleg fordi sjukehusdrift stod for over halvparten av dei fylkeskommunale budsjetta fram til 31.12.2001. Det ville vere metodisk problematisk å trekkje konklusjonar omkring media si dekning av fylkeskommunen med ei så ulik oppgåveportefølje som fylkeskommunen hadde *med* og *utan* sjukehusa.

### *Dokumentanalyse*

Det seier seg sjølv at det har vore nødvendig å gå gjennom ein del materiale for å avdekke faktiske forhold og for å sjå likskapar og ulikskapar i høve modellane som er innførte i dei fire fylkeskommunane. Saksutgreiingar som vart gjort i framkant av fylkestingsvedtaka er difor anten tilsendt oss frå våre kontaktpersonar, eller vi har funne dei på fylkeskommunane sine nettsider.

Det er dei siste åra gjort fleire evalueringar av lokal og regional parlamentarisme. Vi har i stor grad søkt å finne samanliknbare evalueringar, og vi har nytta evalueringsdesign som ligg tett opp til våre forgjengarar for å syne utviklinga over tid der dette har vore muleg.

## **2.3 Kva er gjennomført i kvart av fylka?**

### *Hedmark fylkeskommune*

I Hedmark fylkeskommune er det gjennomført spørjeskjemaundersøking blant alle fylkestingsrepresentantar, samt av fylkesrådene (felles skjema med NIBR). Svarene frå spørjeskjemaundersøkinga er supplert med personlege intervju med politisk og administrativ leiing. Opinion si spørjegransking til 200 innbyggjarar i Hedmark er ein del av grunnlaget for denne rapporten, og det er gjennomført medieundersøking av oppslag om fylkeskommunen i Hamar Arbeiderblad. Til slutt er det gjennomført personlege telefonintervju med representantar frå den regionale partnerskapen i Hedmark.

### *Nord-Trøndelag fylkeskommune*

Her vart det sommaren 2006 gjennomført spørjeskjemaundersøking til alle fylkestingsrepresentantar. Skjemaet var utarbeidd av Trøndelagsforskning FoU, og dette vert referert til etter kvart som samsvarande tema vert gjennomgått frå dei like spørjeskjemaa i alle dei fire fylkeskommunane. Spørjeskjemaa er følgde opp med personlege intervju med politisk og administrativ leiing, og også her har vi samordna oss med Trøndelagsforskning FoU.



Opinion si spørjegransking til 200 innbyggjarar i Nord-Trøndelag er ein del av grunnlaget for denne rapporten. Når det gjeld medieundersøkinga har vi i dialog med vår oppdragsgjevar kome fram til at vi også her samarbeider med Trøndelagsforskning sitt nye arbeid her (Aasætre 2006). Vi har ikkje gjennomført ei like omfattande gransking som vi har gjennomført av avisene i Troms og Hedmark, og støttar oss på konklusjonane frå TFoU her.

Avslutningsvis er det på same måten som i dei andre fylka gjennomført telefonintervju med representantar frå den regionale partnerskapen.

#### *Nordland fylkeskommune*

I Nordland fylkeskommune er det gjennomført spørjeskjemaundersøking blant alle fylkestingsrepresentantar (felles skjema med NIBR). Svare frå spørjeskjemaundersøkinga er supplert med personlege intervju med politisk og administrativ leiing. Opinion si spørjegransking til 200 innbyggjarar i Nordland er ein del av grunnlaget for denne rapporten.

Medieundersøkinga syner utelukkande til tidlegare arbeid gjennomført av Høgskolen i Bodø (Saxi og Lødemel 2004), og har fungert som eit nyttig samanlikningsgrunnlag for vår gransking av Hamar Arbeiderblad og Nordlys. Avslutningsvis er det på same måten som i dei andre fylka gjennomført telefonintervju med representantar frå den regionale partnerskapen.

#### *Troms fylkeskommune*

I Troms fylkeskommune er det gjennomført spørjeskjemaundersøking blant alle fylkestingsrepresentantar (felles skjema med NIBR). Svare frå spørjeskjemaundersøkinga er supplert med personlege intervju med politisk og administrativ leiing. Opinion si spørjegransking til 200 innbyggjarar i Troms er ein del av grunnlaget for denne rapporten, og det er gjennomført medieundersøking av oppslag om fylkeskommunen i avisa Nordlys. Til slutt er det gjennomført personlege telefonintervju med representantar frå den regionale partnerskapen i fylket.

## **2.4 Metodeproblem**

I prosjektet samla sett nyttar vi oss av eit breitt sett av data, og nyttar fleire ulike kjelder til å belyse dei same problemstillingane (*metodetriangulering*). Dette er viktig for å vege opp for ev. problem og svakheiter ved dei ulike datainnsamlingsmetodane. Vi vil her kort gå gjennom nokre slike metodeproblem.

Eit problem er mangelen på førstudie som vi kunne samanlikne resultatene med. Dersom det var gjennomført ei spørjeundersøking blant politikarar, administrativt tilsette og innbyggjarar før ein sette i verk reforma, ville vi ha eit optimalt utgangspunkt for å evaluere styreforma sine konsekvensar. Dette problemet motverkar vi m.a. gjennom samanlikning mellom fylke med ulik styreform (*komparasjon*). Det er elles gjennomført eit grundig evalueringsarbeid for Nordland fylkeskommune som vi i stor grad nyttar som referanse undervegs i rapporten. Utover dette er det rett i framkant av vårt arbeid gjennomført evalueringar av Hedmark og Nord-Trøndelag fylkeskommunar. Desse evalueringane har vi eitt tett sideblikk til i vårt arbeid, og vi har i nokre fasar av prosjektet samarbeidd med NIBR og Trøndelagsforskning FoU for å gjere ei breiast muleg evaluering av alle fire fylka.

Ei anna utfordring er at evalueringane av Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms fylkeskommunar vart sett i gang berre tre år etter innføringa av parlamentarisme. Dette er forholdsvis kort tid, og vi har for eksempel ikkje mulegheit for å sjå om den nye styreforma gir seg utslag i endra *veljaråtferd* (valoppslutning). Ein må etter såpass kort tid rekne med at den omfattande reforma vil vere prega av innkøyringsproblematikk og praktiske tilpassingsproblem.

Undersøkinga kan difor vere prega av svakheiter knytt til at målingane vert gjort medan reforma er i ein kritisk fase, og *før* eventuelle positive effektar begynner å vise seg. Det er ikkje uvanleg at organisatoriske reformer skaper eit midlertidig kaos i organisasjonar, og innføringa av parlamentarisme er ei reform med svært store konsekvensar for både dei tilsette og det politiske styringsnivået. Gamle strukturar vert ”tinte opp”, og det vil herske ein uoversiktleg situasjon før dei nye strukturane ”frys fast”. Dersom vi måler temperaturen i endringsfasen, risikerer vi at organisasjonen finn seg i ”håpløshetens dal”, ein periode med stress og frustrasjonar (Saxi 2002:12). Vi vil difor gjere merksam på at negative resultat i evalueringa kan vere midlertidige, og at dei langsiktige resultata av reforma kan vise seg å vere positive. Vi trur dette er verdt å merke seg for alle som skal bruke rapporten vidare.

I motsett tilfelle kan ei tidleg evaluering bli gjennomført medan entusiasmen rår, og enkelte negative konsekvensar blir skyvd til sides fordi ein er oppteken av at reforma skal fungere etter dei gode intensjonane. Dermed kan reforma bli framstilt på ein *for* positiv måte av politisk og administrative aktørar. Uansett korleis sjølve evalueringstidspunktet slår ut, er det viktig å understreke at studiar av effektar av organisatoriske reformer stort sett er å sjå på som meiningsmålingar. Evalueringstudiar bygger nesten alltid på eit eller fleire sett av subjektive komponentar.

Ei anna utfordring vi vil trekkje fram, er fylkespolitikarane og dei tilsette sine referansepunkt når dei skal vurdere parlamentarismen som meir eller mindre vellukka. Kva samanliknar vi dagens situasjon med? I Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms er det klart at samanlikninga er knytt opp mot formannskapsmodellen og opplevinga av denne. Enkelte meiner denne fungerte godt, medan andre ser på denne som ein forelda styringsmodell som uansett var moden for endring.

I Nordland hadde ein allereie teke trinn 1 ved å innføre komitemodellen innanfor rammene av formannskapsmodellen frå 1991, og parlamentarisme vart frå 1999 av mange sett på som ei naturleg vidareføring. Dette kjem fram også i våre intervju både med posisjons- og opposisjonspolitikarar.

Det er viktig å ha med seg i gjennomgangen av rapporten at utgangspunktet for å vurdere den parlamentariske styreforma er svært ulikt.

### 3. Frå formannskapsmodell til parlamentarisme

#### 3.1 Formannskapsprinsippet

Formannskapsmodellen vert rekna for å være normalmodellen for politisk organisering i norske primærkommunar og fylkeskommunar. Dei viktigaste formelle organa i kommunar og fylkeskommunar som er styrte etter formannskapsmodellen er kommunestyret/fylkestinget, formannskapet/fylkesutvalet, ordføraren/fylkesordføraren og administrasjonssjefen (rådmann eller fylkesrådmann).

Formannskapsmodellen inneber i fylkeskommunal samanheng at det ut frå den folkevalde forsamlinga, fylkestinget, vert sett ned eit arbeidsutval eller utøvande organ, fylkesutvalet, som står for den løpande verksemda mellom fylkestingssamlingane. Val av fylkesutval skjer ved forholdstalsval av, og mellom, fylkestinget sine representantar. På same måten som eventuelle hovudutval eller andre politiske utval vert sette saman, vil dei politiske partia vere representerte i fylkesutvalet etter sin relative styrke i fylkestinget.

Samansetjinga av representantar i alle politiske underutval skal vere proporsjonal med fylkestinget si samansetjing. Difor seier ein at eit grunnleggjande prinsipp i formannskapsmodellen er proporsjonalitet. Dette er det såkalla formannskapsprinsippet.

Innanfor formannskapsmodellen er det vanleg å skilje klart mellom dei politiske og administrative ”banelhalvdalane”. Administrasjonssjefen/fylkesrådmannen er ansvarleg for å leie og samordne ein samla fylkeskommunal administrasjon. Det er eit viktig prinsipp at administrasjonssjefen skal vere politisk nøytral. Administrasjonen si oppgåve inneber å greie ut og leggje fram saker for fylkestinget og underutvala på eit fagleg og politisk nøytralt grunnlag. Administrasjonen skal vidare syte for at vedtak som er gjort i dei politiske utvala vert følgde opp og sette i verk. Delegering av mynde frå fylkestinget til det administrative nivået skjer formelt til fylkesrådmannen.

Den mest vanlege forma for organisering av fylkestinget sitt arbeid, er å setje ned politiske underutval med eit definert vedtaksmynde. Hovudutvalsorganiseringa er ein variant av formannskapsmodellen, og inneber at fylkestinget delegerer vedtaksmynde til underutval, og/eller innstillingsmynde for definerte område av det fylkeskommunale ansvarsområde til desse utvala. Hovudutvala vert i stor grad delte inn etter fag- eller sektorområde, men her er inndelingane og variantane etter kvart mange i norske fylkeskommunar (og kommunar).

Fylkesordføraren leier fylkesutvalet og fylkestingssamlingane. Fylkestinget vel medlemar og vararepresentantar til hovudutvala, og blant medlemane vel fylkestinget hovudutvalsleiar og nestleiar. Desse leiarfunksjonane vert valde etter relativ styrke i fylkestinget.

Ordninga med hovudutval med delegert vedtaksmynde har tidvis møtt ein relativt utstrekkt kritikk. Dette skuldast i første rekke at utvala ofte er tett kopla mot ein administrativ etat. Koplinga mellom sektorpolitikarar og ein sektorinndelt administrasjon kan medføre ei sterk binding mellom politisk og administrativt nivå, og kan slik skape sterke *sektorforsvararar*. Det er til dømes hevda at evna til å sjå den heilskaplege kommunale/fylkeskommunale oppgåveprioriteringa vert svekka gjennom ei slik organisering.

Ei komiteordning er ei alternativ organisering til hovudutvalsordninga, og kan praktiserast innanfor formannskapsmodellen. Ei organisering med komitear inneber, i motsetnad til hovudutvalsmodellen, at fylkestinget i plenum avgjer dei fleste sakene. Ein komite er ikkje delegert vedtaksmynde, og skal slik sett reknast for å vere reine saksførebuande organ (med innstillingsrett til fylkestinget).

I Noreg har ein m.a. gjort erfaringar med bruk av komitear innanfor formannskapsmodellen i Nordland fylkeskommune (før innføringa av parlamentarisme i 1999) samt i Aust-Agder fylkeskommune. Grunngevinga for å innføre ei komiteordning har m.a. vore følgjande:

- ønskje om vitalisering av den fylkeskommunale politikken og folkevalde organ,
- styrking av fylkestinget som fylkeskommunen sitt sentrale vedtaksorgan,
- ønskje om å gjere den politiske vedtaksprosessen oversynleg og enkel,
- organisasjonen skal fremje heilskapstenking, og ikkje spesialisert sektortenkning.

Arbeidsforma i fylkestinget innanfor ein komitemodell inneber å jobbe gjennom komitear som har innstillingsmynde, og ikkje vedtaksmynde. Komiteane er med andre ord ikkje eigne politiske vedtaksorgan; dei er ei arbeidsform der hovudmålet er å vitalisere det politiske arbeidet. Dette utgjer ein parallell til den parlamentariske styreforma, og er av Oddbjørn Bukve problematisert og drøfta som ein muleg *parlamentarisme light* (Bukve 2002).

Ein har erfaring med å dele fylkestinget inn i 3-5 komitear. Medlemene i fylkesutvalet kan sitje som medlemar i komiteane, eller ein kan definere fylkesutvalet som ein eigen komite. Fylkesordføraren sit som regel ikkje i ein komite (ut over fylkesutvalet), men har gjennomgåande talerett i desse. I fylkeskommunar der ein har prøvd ut komitemodellen består fylkestingssamlingane av to hovuddelar; komitebehandling og plenumsbehandling. Komitemodellen legg opp til at normal arbeidsform i plenumssamlingene inneber å gjere vedtak i sakene som er fremja og førebudde av fylkesrådmannen, og som vidare er drøfta og fremja gjennom fylkestingskomiteane (eventuelt fylkesutvalet).

### **3.2 Maktdeling, kollegialitet og samarbeid**

Formannskapsmodellen medverkar til å spreie makt og ansvar på partigruppene i fylkestinget. Slik får mange innverknad på beslutningar som skal takast. Konflikatar vert løyste kollegialt, og omforeinte vedtak er vanlege. Difor vert formannskapsmodellen ofte omtala som ein modell som fremjar konsensus.

Harald Baldersheim omtalar formannskapsmodellen på følgjande måte (1984):

*Formannskapsprinsippet er eit uttrykk for ein kommunalpolitisk styringsmodell der fellesoppgåvene som må løysast, er oversiktlege og lettfattelege, og der hopehav og kollegialitet er oppnåelege ideal.*

Dei politiske konsekvensane av styring med utgangspunkt i formannskapsprinsippet er at både makt og ansvar vert fordelt på relativt mange politiske parti. Dette kan føre til at det vert uklart for veljarane kven som står for dei ulike standpunktta i ulike saker (Saxi 2002:3).

Eit slikt styringssystem medverkar likevel til å utvikle eit regionalt samhald mellom politikarar på tvers av partigranser, og politikarane utviklar seg som fylkespolitikarar (med eit heilskapleg fylkesperspektiv) i høve dei prioriteringar som skal gjerast.

Skiljelinene mellom politiske parti og ulike ideologiske synsmåtar blir gjerne utydelege, og dette er utgangspunktet for at ein enkelte stader har leita etter nye politiske styringsformer. Ein fryktar at dette over tid vil dempe veljarane si interesse for fylkespolitikk og at interessa for å delta gjennom fylkestingsvala dalar. På fylkesnivået vert det hevda at dei politiske partia sin profil er svakare og dei politiske skiljelinene mindre synlege enn i primærkommunane. Også dei folkevalde i fylkeskommunane oppfattar at fylkesnivået er underlagt ei sterk statleg styring, og ei sterkare regulering enn kommunane (Sørensen og Hagen 1998:91). Fråveret av partipolitisk polarisering og mangelen på alternativ kan i neste omgang føre til lita mediemerksemd og låg veljarinteresse. Formannskapsprinsippet er av enkelte hevda å medverke til å viske ut partiskilnader i både representantane og veljarane sine auger.

### 3.3 Det parlamentariske prinsippet

Parlamentarisme inneber at eit fleirtal i den folkevalde forsamlinga vel ei regjering som har det overordna ansvaret for å leie administrasjonen. I fylkeskommunal samanheng inneber dette at fylkesrådet (fylkesregjeringa) ved innsetjing må ha støtte frå eit fleirtal i fylkestinget bak seg, noko som gjerne vert omtala som positivt definert parlamentarisme. Dette står i motsetning til den parlamentariske styreforma på nasjonalt nivå der parlamentarismen er negativt definert (Saxi 2002:8).

Fylkesrådet har innstillingsrett overfor fylkestinget, og leier administrasjonen sitt saksbehandlings- og utgreiingsarbeid. Rådet står innanfor kommunelova<sup>7</sup> sine rammer relativt fritt til å organisere administrasjonen slik det ønskjer.

Fylkesrådet eller eit enkelt fylkesrådsmedlem (tilsvarande statsrådene) pliktar å gå av dersom eit mistillitsforslag får fleirtal i fylkestinget. Fylkesrådet eller eit fylkesrådsmedlem kan også gå av etter eige initiativ, t.d. etter eit nederlag på eige framlagt kabinettspørsmål. Kabinettspørsmål inneber trusselen om å gå av dersom ein ikkje får fleirtal for eit framlegg.

Fylkesrådet kan vere samansett av innbyggjarar i fylket som har stemmerett, og treng ikkje veljast frå medlemane i fylkestinget. Dersom ein fylkestingsrepresentant vert vald til fylkesrådet, må vedkomande fråtre sitt verv i fylkestinget og trekkje seg frå ev. andre fylkeskommunale verv.

Eit hovudprinsipp i eit parlamentarisk system er at fylkesrådet (regjeringa) ikkje skal vere underordna noko anna organ enn fylkestinget. Det politiske ansvaret for politikken sitt innhald skal plasserast hos eit fleirtal i fylkestinget, medan ansvaret for gjennomføringa av vedtaka er lagt til fylkesrådet. Med parlamentarisme er det berre fylkestinget og fylkesrådet som har beslutningsmynde. Dette betyr at fylkesutvalet og alle andre vedtaksdyktige utval som vi omtalte under formannskapsmodellen fell bort.

Det er vanleg at fylkestinget fordeler det politiske arbeidet med sakene ved å opprette komitear med innstillingsrett til fylkestinget. I ein parlamentarisk styringsmodell er det politiske arbeidet som oftast organisert gjennom komitear *utan* vedtaksmynde. Komiteane er å betrakte som førebuande organ for saker som skal finne si avgjerd i fylkestinget. Dette skuldast at den parlamentariske modellen føreset klar ansvars plassering, og det er difor eit vesentleg element at komiteane ikkje har vedtaksmynde. Den parlamentariske styreforma

---

<sup>7</sup> Lov om kommunar og fylkeskommunar §19 (1-7).

plasserer alt ansvar på politisk nivå, og fylkesrådmannen (administrasjonen) sin kontakt med politisk nivå skal utelukkende føregå gjennom fylkesrådet (Hagen m.fl. 1999:24).

I kommunelova av 1992 heitte det i §18 at fylkestinget kan vedta å innføre parlamentarisme med 2/3 fleirtal, og at fylkestinget etter at saka er reist i nest siste valperiode kan gjere slikt vedtak. Det vart gitt høve til å gå tilbake til tidlegare styreform med simpelt fleirtal. §18 vart imidlertid endra i 1997, slik at det no ikkje er krav om kvalifisert fleirtal for å innføre parlamentarisk styresett i kommunar og fylkeskommunar. Innføring av parlamentarisme, slik dette er regulert i kommunelova, har følgjande formelle bestemmelsar:

1. *Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å innføre parlamentarisk styringsform etter reglene i dette kapittel. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdelen av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.*
2. *Forslag om innføring av parlamentarisk styringsform må være fremmet og votert over i kommunestyret eller fylkestinget senest 31. desember i neste siste år av valgperioden. Det kreves ikke at forslaget oppnår flertall. Innføring av parlamentarisk styringsform kan tidligst vedtas på det nyvalgte kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte. Styringsformen må være vedtatt og satt i verk når det andre året av den nye valgperioden tar til.*
3. *Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å gå tilbake til ordinær styringsform etter reglene i denne paragraf. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst halvdelen av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer.*

### **3.4 Maktkonsentrasjon, ansvarlegging og skiljeliner**

Parlamentarisme, slik denne styringsforma står fram som klassisk styringsprinsipp, medverkar til å konsentrere og synleggjere makt og ansvar. Mellom anna fordi fleirtalet i fylkestinget skal sikre seg kontroll med styringa av det administrative systemet i organisasjonen, vert den parlamentariske styreforma gjerne omtala som majoritetsstyre.

Berre fleirtalet er i utgangspunktet representert i fylkesrådet (fylkesregjeringa). Mindretalet i fylkestinget kjem slik i ei opposisjonsrolle, der dei er ekskluderte frå maktposisjonar og ansvar. Opposisjonen si rolle vert å markere sin alternative politikk i fylkestinget og i det offentlege rom elles.

Opposisjonen har elles ei viktig rolle som overvåkar og kontrollør av fylkesrådet sin politikk. Parlamentarisme legg til rette for at det oppstår to hovudblokker av politiske grupperingar; *opposisjonen* og *posisjonen*. Desse konkurrerer om makt og held kvarandre i sjakk. I Noreg har vi ei valordning som fremjar eit fleirpartisystem, og dette medfører at mindretals- og koalisjonsregjeringar er relativt vanlege. I såkalla reine parlamentariske system, som t.d. er praktisert i Storbritannia, har ein gjerne ei valordning som bidreg til at det utviklar seg eit topartisystem<sup>8</sup>.

Eit kjenneteikn og ei forventning til effekt av parlamentarisme er at ein gjennom stadige konfrontasjonar mellom posisjon og opposisjon utviklar tydelege skiljeliner i politikken. Slik står gjerne hovudblokkene fram som klare politiske alternativ overfor veljarane. Vi har allereie vore inne på at parlamentarismen difor ofte vert framstilt som den politiske konfliktmodellen (Lijphart 1999).

---

<sup>8</sup> Det britiske valsysteemet har nemninga *fleirtalsval i einmannskrinsar*, og sikrar som oftast at det største partiet får fleirtal i Underhuset. Regjeringsdanning har difor tradisjonelt vore uproblematisk. Fleirtalspartiet regjerer, og mindretalspartiet opponerer med sikte på å overta regjeringsmakt (*fleirtalsparlamentarisme*) (Damgaard 1995).

Vanlege argument for å velje å gå over til parlamentarisme er elles at ein ønskjer å:

- styrkje dei folkevalde sin innflytelse,
- klargjere det politiske ansvaret,
- framheve dei politiske skiljelinene,
- sikre meir heilskap og samordning i politikken.

Parlamentarismen som styringssystem kan seiast å gi både det utøvande organet og den folkevalde forsamlinga auka mulegheit til å påverke vedtaksprosessane samanlikna med formannskapsmodellen. Slik sett er ikkje forholdet mellom fylkestinget og fylkesrådet eit *null-sum-spel* der det den eine parten vinn, tapar den andre. Begge partar kan vinne makt. Dette samsvarer med tanken bak den parlamentariske modellen: dei folkevalde sin innflytelse, både gjennom fylkesrådet og fylkestinget, skulle styrkjast, på bekostning av administrasjonen sin innflytelse (Hagen m.fl. 1999:24).

### 3.5 Grunnleggjande skilnader og likskapar

Det er tre grunnleggjande skilnader mellom eit klassisk parlamentarisk styringssystem og formannskapsmodellen. Her skal vi kort oppsummere desse sett i ein fylkeskommunal kontekst. I formannskapsmodellen vel, for det første, fylkestinget representantar til det utøvande organet, fylkesutvalet, etter dei politiske partia sin forholdsvis representasjon i fylkestinget. I den parlamentariske modellen vel fleirtalet i fylkestinget det utøvande organet, fylkesrådet (fylkesregjeringa). I formannskapsmodellen vert, for det andre, det utøvande organet valt for heile valperioden på fire år. Fylkestinget kan ikkje avsetje fylkesutvalet i perioden. Den parlamentariske modellen inneber at det utøvande organet pliktar å gå av dersom eit fleirtal av fylkestinget sine representantar krev det.

Den tredje hovudskilnaden mellom modellane inneber at øvste leiar av administrasjonen i formannskapsmodellen er administrativt tilsett (fylkesrådmannen), medan det i det parlamentariske systemet er politisk valde fylkesrådar som leier administrasjonen og som såleis legg føringar for administrative utgreingar og saksframlegg.

Det er elles to skilnader på norsk parlamentarisme nasjonalt og i kommunesektoren. I norsk parlamentarisk praksis treng regjeringa for det første ikkje ei *positiv tillitserklæring* frå Stortinget for å tiltre. Det er nok at regjeringa vert tolerert av fleirtalet i parlamentet og unngår mistillit. Det parlamentariske styringsprinsippet i kommunelova §19-4<sup>9</sup> krev imidlertid at kommune- og fylkesråd må ha støtte frå eit fleirtal i av representantane i kommunestyret eller fylkestinget for å tiltre. Parlamentarismen i kommunesektoren er såleis omtala som positiv.

Ein annan skilnad er at komiteane på Stortinget er lukka, medan desse er opne i kommunane og fylkeskommunane som har parlamentarisme. Både kravet om innsettingsvedtak og dei opne komiteane gjer at vi over tid truleg kan forvente eit noko sterkare majoritetsstyre i kommunesektoren enn nasjonalt. Dette fordi Stortinget sine lukka komitear framhevar

---

<sup>9</sup> Kommunelova §19-4: Et forslag til råd skal inneholde det antall navn som ønskes i rådet og skal angi hvem som skal være rådets leder og nestleder. Det må enten stemmes for et av forslagene eller stemmes blankt. Det forslaget som får flest stemmer er valgt. Foreligger det flere forslag, må et forslag ha tilslutning fra flertallet av de avgitte stemmene for å være valgt. Får ingen av forslagene slik tilslutning, skal det stemmes på nytt over de to forslagene som fikk flest stemmer. Det forslaget som ved denne avstemningen får flest stemmer er valgt.

kompromiss og konsensustilnærming i det politiske arbeidet, medan opne komitear gjer at dei politiske skiljelinene også her bør vise att t.d. overfor innbyggerane og media si dekning.

Men det er også nokre sentrale likskapar mellom modellane. Både i formannskapsmodellen og i eit parlamentarisk system er fylkestinget fylkeskommunen sitt øvste organ. Dette er bestemt gjennom Kommunelova sin §6<sup>10</sup>. Fylkestinget behandlar og gjer vedtak om omfanget og organiseringa av fylkeskommunen si verksemd, og er ansvarleg for å utforme fylkeskommunale vedtekter og forskrifter. Alt mynde som ikkje positivt er lagt til andre organ ved lov eller delegeringsvedtak ligg til fylkestinget. Fylkestinget er uavhengig av styreform øvste ansvarsnivå i høve fylkeskommunen si økonomiforvaltning, og løyver midlar til dei ulike delane av den fylkeskommunale verksemda. Fylkestinget kontrollerer også gjennomføringa av vedtaka.

Det er elles sett søkelyset på likskapar og skilnader mellom dei ulike politiske styringsprinsippa i forskingsarbeid som er gjort på lokal og regional parlamentarisme i Noreg. I praksis syner det seg at det er fleire likskapar mellom formannskapsmodellen og dei variantane av parlamentarisme som vi har sett i kommunar og fylkeskommunar enn ein forventar ut frå skilnader mellom såkalla idealtypiske styringsmodellar.

Dette heng til dømes saman med evna ein lokalt og regionalt har hatt til å finne fram til fleirtalsregjeringar som har hatt eit styringsgrunnlag til å dominere dei politiske avgjerdene. Dette er eit av temaa vi ser nærare på i ei oppsummering av forskning på norsk lokal- og regionalparlamentarisme.

### **3.6 Hedmark fylkeskommune**

Den 28.10.2003 vedtok fylkestinget å la den parlamentariske styreforma avløyse formannskapsmodellen som styringssystem i Hedmark fylkeskommune. Bakgrunnen for overgangen til parlamentarisme vart først fremst knytt til fylkeskommunen si regionale utviklingsrolle. Hedmark fylkeskommune ønskte å setje eit større fokus på strategisk leing av samfunnsutviklinga. Dette fokuset skulle styrkast og ein valde i mindre grad å fokusere på den tidlegare meir drifts- og forvaltningsprega rolla til fylkeskommunen. Gjennom den parlamentariske styreforma la fylkestinget også opp til å synleggjere og tydeleggjere det politiske ansvaret i leiinga av fylkeskommunen.

I saksutgreiinga heitte det elles at når fylkestinget har uttrykt ønske om å innføre parlamentarisme er dette mellom anna med utgangspunkt i målsetjingar som:

- å styrke dei folkevalde sin innflytelse og muligheit til styring,
- å avklare og reindyrke det politiske ansvaret,
- å tydeliggjere og framheve dei politiske skiljelinene,
- å legge til rette for ein kritisk og aktiv opposisjon, slik lova legg opp til,
- å etablere ei politisk organisering som etterstrebar ei klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon,
- å ivareta fylkeskommunen sin faglege integritet.

---

<sup>10</sup> Kommunelova §6: Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen/ fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.



Fylkestinget vedtok å innføre parlamentarisme på bakgrunn av ei større utgreiing gjennomført av det såkalla *Kolstad III-utvalet*<sup>11</sup>. Modellen som var foreslått i utgreiinga vart innført utan justeringar, og baserer seg på ei rekkje hovudprinsipp. Fylkesrådet består av tre fylkesrådar, og rådet fungerer som eit kollegialt organ. Dette inneber at fylkesrådet sine vedtak skal gjerast av rådet som kollegium, og ikkje vere delegert til det einskilte fylkesrådsmedlem. Fylkesrådet står kollegialt ansvarleg overfor fylkestinget ved ev. mistillitsforslag.

Fylkestinget opna for at rådet kan vurdere å delegere vedtaksmynde til dei enkelte medlemane av rådet, men at rådet då må avklare med fylkestinget kva område dette ev. gjeld. Fylkesrådet sitt myndigheitsområde er definert i eit eige reglement, og eit detaljert reglement vart behandla og vedteke i fylkestinget i desember 2003.

Ein oppretta saksførebuande komitear som arbeidsform for fylkestinget. Det vart oppretta fire komitear, der den eine fekk nemninga kontrollkomiteen. Kontrollkomiteen ivaretek det ansvaret som kommunelova sin §77 fastset til kontrollutval i fylkeskommunane. Dei tre øvrige komiteane er generalpolitiske komitear utan fagpolitisk tilknytning. Komiteane møtest parallelt til eindagsmøte, der dei behandlar og utarbeider innstilling overfor fylkestinget i plenum. Fylkestinget i plenum samlast ei veke etter at komiteane har lagt fram si innstilling. I inneverande fylkestingsperiode har ein i tillegg innført ei ordning med partigruppemøte i framkant av komitebehandlinga. Dette for å sikre komitemedlemane muligheit for å få diskutert sakene frå fylkesrådet i gruppa før ein går i gang med komitebehandlinga.

Det vart ved innføringa av parlamentarisme lagt vekt på at opposisjonen måtte sikrast rammevilkår til å kunne fylle si rolle på ein god måte. Opposisjonen si rolle er viktig som korrektiv og motsats til posisjonsinnehavarane i ein parlamentarisk styringsmodell. Utgreiinga frå Kolstad III-utvalet slo fast at fylkesordførar si rolle blir endra i ein parlamentarisk styringsmodell. Fylkesrådsleiar overtek ei rekkje av fylkesordføraren sine oppgåver, og fylkesordføraren si rolle blir såleis i større grad knytt til interne forhold i fylkeskommunen.

Ein tilleggsfaktor når det gjeld Hedmark fylkeskommune, er at ein i same periode som ein har hatt parlamentarisme er inne i ein forsøksperiode som *einskapsfylke*. Dette inneber ei samorganisering mellom fylkeskommunen og fylkesmannen sine etatar, og er eit forsøk som vart initiert av regjeringa Bondevik og tidlegare kommunal- og regionalminister Erna Solberg (H). Forsøket starta 01.01.2004 og skal vare ut 2007. Enhetsrådet er etablert som eit felles leiingsorgan for einskapsfylket, og rådet har i oppgåve å syte for ei mest muleg effektiv samordning av arbeidsoppgåver innanfor forsøket sine definerte område.

### *Politisk organisering og leiing*

Fylkesordførar for perioden 2003-2007 er Siri Austeng frå Arbeidarpartiet, og varaordførar er Marit Nyhuus frå Sosialistisk venstreparti. Vi har sett at fylkestinget har ei arbeidsform med tre komitéar som ikkje har vedtaksmynde. Komiteane førebur og innstiller i saker som skal til fylkestinget, og desse er såkalla generalpolitiske komitear utan eit spesifikt fag-/sektoransvar. I tillegg er det oppretta eit kontrollutval med ansvar både etter lovkrav og i forhold til særskild oppfølging av fylkesrådet sitt arbeid.

---

<sup>11</sup> Fylkesutvalet starta allereie i 1998 eit arbeid med å evaluere den politiske organiseringa i Hedmark fylkeskommune. Eit utval leia av Hans Kolstad (A) la fram sitt forslag til organisering hausten 2000. Samtidig gjennomførte fylkestinget i Hedmark ei votering om parlamentarisme som styringsform, slik lova krev for ev. overgang til parlamentarisme i påfølgjande valperiode. Fylkesutvalet sette i august 2003 ned eit nytt utval leia av Kolstad, for å konkretisere kva parlamentarisme ville innebere for Hedmark fylkeskommune.

Fylkesrådet har det overordna ansvaret for å leie administrasjonen. Fylkesrådet består av tre personar, og er eit kollegium bestående av ein partikoalisjon mellom Arbeidarpartiet og Sosialistisk venstreparti. Leiar er Reidar Åsgård (Arbeidarpartiet), nestleiar Maj Stenersen Lund (Sosialistisk venstreparti) og Siv Tørudbakken (Arbeidarpartiet).

Fylkesrådet har fordelt ansvars- og arbeidsområda i fylkeskommunen mellom sine tre medlemar, og per i dag er Åsgård ansvarleg for plan- og miljøarbeidet, samt økonomi og personaldelen. Stenersen Lund er ansvarleg for opplæring, kompetanseutvikling, helse, miljø og tryggleik samt likestillingsarbeidet i fylkeskommunen. Tørudbakken har ansvaret for kultur, næringsutvikling og samferdsle. Det er likevel viktig å presisere at fylkesrådet er etablert som eit kollegium der alle vedtak vert gjort i plenum utan vidare delegering.

### *Administrativ organisering og leiing*

Utgreiinga som låg til grunn for innføringa av parlamentarisme slo fast at fylkesrådmannen som funksjon med vedtaksmynde og -ansvar blir borte med ein parlamentarisk modell. Fylkesrådet skal ha alt ansvar for administrasjonen. I Hedmark fylkeskommune valde ein likevel å opprette stillinga som fylkesdirektør (administrasjonssjef) for å sikre at samhandling og koordineringa mellom fylkesrådet og administrasjonen fungerer best mulig. Fylkesdirektør Hanne Varhaug Søberg er fylkeskommunen sin administrative leiar, og har det daglege ansvaret for fylkeskommunen si samla verksemd.

Fylkesdirektøren skal sikre at samhandling og koordinering mellom fylkesrådet og administrasjonen fungerer best mulig. Fylkesdirektøren har fem fagavdelingar i sin sentrale administrasjon, og desse har nemningane vidaregåande opplæring, kultur og kompetanse, næring og nyskaping, internasjonalt samarbeid og samferdsle, miljø og plan.

### *Politisk situasjon*

Fylkestinget har til saman 33 representantar, og partikoalisjonen mellom Arbeidarpartiet og Sosialistisk venstreparti hadde fram til februar 2007 17 representantar. Dette forholdet vart då endra ved at ein av AP-representantane melde seg inn i Venstre. Dette endra forholdet mellom posisjon og opposisjon. Ein har dermed gått frå ein situasjon med ei fleirtalsregjering med knappast muleg fleirtal (51%) til eit mindretalsråd med om lag 49% støtte i fylkestinget.

Då fylkestinget hausten 2003 vedtok å innføre ein parlamentarisk modell i Hedmark fylkeskommune, vedtok ein samtidig at det skulle gjennomførast to former for evaluering. For det første skulle politikarane sjølve kontinuerleg følgje utviklinga av modellen. Slik skulle ein kunne foreta tilpassingar og justeringar undervegs for å finne løysingar som i størst muleg grad tilfredsstilte Hedmark fylkeskommune sine behov. I løpet av tida som modellen har fått virke, er det lagt fram fleire saker i forhold til tilpassingar undervegs. Fleire av desse har kome som svar på tilbakemeldingar og konstruktiv kritikk.

For det andre skulle det innan perioden var omme utførast ei meir grundig evaluering som gjekk meir systematisk til verks. Fylkestinget vedtok i oktober 2005 (Ft-0068/05) å i setje i gang ei evaluering av parlamentarismen som styringsform i Hedmark fylkeskommune.

Fylkestinget behandla 13.12.2006 NIBR-rapporten *Jakten på den gode styringsmodell*, som var den første evalueringsrapporten i forhold til den parlamentariske styringsmodellen i

Hedmark fylkeskommune. Fylkestinget vedtok med 18 mot 15 stemmer ei anbefaling om å føre vidare den parlamentariske modellen med visse justeringer på bakgrunn av evalueringene som no vert gjennomført. Fylkestinget sette ned ei arbeidsgruppe bestående av fylkesordfører, gruppeleiarar i fylkestinget og eitt fylkesrådsmedlem, for å vurdere eventuelle forbedringstiltak fram mot hausten 2007.

### 3.7 Nordland fylkeskommune

Fylkestinget vedtok på sitt konstituerande møte i oktober 1999 å innføre ei parlamentarisk styreform i Nordland fylkeskommune. Den nye styreforma vart umiddelbart sett i verk. I arbeidet med å utvikle modellen la ein vekt på at eit parlamentarisk system i Nordland skulle utformast med utgangspunkt i fylkeskommunen sine egne preferansar og lokale føresetnader. Det vart utarbeidd nokre overordna premisser for utforminga.

For det første skulle fullmaktene til det utøvande politiske organet - fylkesrådet - gi nødvendig handlingsrom for å vere styringsdyktig. Vidare skulle opposisjonen sikrast forsvarlege vilkår for å kunne ivareta si rolle i styringssystemet, nemleg å føre ein aktiv og kritisk opposisjon overfor fylkesrådet. Arbeidsdelinga mellom politikk og administrasjon skulle vere mest muleg klar, og legge til rette for ryddige kontakt- og samarbeidsforhold mellom folkevalde/politisk leiing og fagpersonar. Til slutt heitte det at administrasjonen sine arbeidstilhøve og faglege integritet skulle ivaretakast på ein forsvarleg måte av omsyn til fylkeskommunen sin legitimitet.

Den parlamentariske styreforma var utgreidd heile fem gonger før denne vart vedteken i fylkestinget. Nordland fylkeskommune utvikla ein såkalla *generalistmodell* på slutten av 1980-talet, og innførte frå 1991 ein komitemodell innanfor rammene av formannskapsmodellen. Saker vart i komitemodellen delte mellom komiteane for å jamne arbeidsbøra, og fylkesordføraren var ansvarleg for dette. Om historikken, sjå Saxi 2002.

#### *Politisk organisering og leiing*

Fylkesordfører for perioden 2003-2007 er Jon Tørset frå Senterpartiet, medan varaordfører er Mariette Korsrud frå Arbeidarpartiet. Fylkestinget har ei arbeidsform med til saman seks komitear utan eige vedtaksmynde. Komiteane førebur og innstiller i saker som skal til fylkestinget, og desse er i Nordland fylkeskommune knytte opp mot egne fag-/ansvarsområde: *komite for kultur og miljø, komite for næring, komite for plan og økonomi, komite for samferdsel, komite for utdanning* samt *kontrollkomiteen*. Arbeidsbyrda skal vere relativt lik i dei ulike komiteane, og saker kan difor gå på tvers av fagområde.

Fylkesrådet har 5 medlemar. Dette var fram til desember 2006 i tillegg til fylkesrådsleiar Geir Knutson frå Arbeidarpartiet, fylkesråd for næring og samferdsel Sonja A. Steen frå Arbeidarpartiet, fylkesråd for økonomi Geir-Ketil Hansen frå Sosialistisk Venstreparti, fylkesråd for kultur og miljø Heidi Kristin Sæthre frå Arbeidarpartiet samt fylkesråd for utdanning Tove Bergmann frå Sosialistisk Venstreparti.

Nytt fylkesråd vert valt på fylkestinget 04.-07.12.2006 då tidlegare næringsminister Odd Eriksen overtok som fylkesrådsleiar. Som ny fylkesrådsleiar, etter Geir Knutson, la fylkesrådsleiaren vekt på å forsterke rolla som regional utviklingsaktør, og uttalte at dette er fylkeskommunen si viktigaste oppgåve i åra som kjem. Den tidlegare næringsministeren la vekt på næringslivets vilkår som noko av det viktigaste for å utvikle Nordland. Det nye

fylkesrådet består av fire politikarar som også sat i det førre fylkesrådet. Fylkesråd for næring og samferdsel, Sonja A. Steen, fylkesråd for kultur og miljø, Heidi Kristin Sæthre, fylkesråd for økonomi, Geir-Ketil Hansen, og fylkesråd for utdanning, Rolf Knoph (nestleiar). Knoph var sjukemeld under innsetinga, og vart inntil vidare avløyst av Tove Bergmann, medan fylkesråd Geir-Ketil Hansen vart konstituert nestleiar.

Fylkesrådet har faste møte kvar 14. dag og utgjer den øvste leiinga for ein samla fylkeskommunal administrasjon. Rådet har elles det obligatoriske ansvaret for saksførebuing og iverksetting av vedtak.

### *Administrativ organisering og leiing*

I kraft av sin mangeårige posisjon som fylkesrådmann, har Paul Bakke i praksis ei koordinerande rolle og det daglege ansvaret for fylkeskommunen si samla verksemd. Rolla som administrasjonssjef er tona monaleg ned. I saksutgreiinga som låg til grunn for innføring av parlamentarisme, vart det presisert at fylkesadministrasjonen skal fungere som sekretariat for fylkesrådet, og at fylkesrådet skal utgjere den overordna leiinga. Det vart understreka at fylkesrådet er ansvarleg for fylkesadministrasjonen sine handlingar og disposisjonar, noko som inneber at rådet kan få mistillit mot seg på grunn av feil som er gjort i administrasjonen. Fylkesrådet skal ha ei klar og utvetydig informasjonsplikt overfor fylkestinget. Manglande overhalding av informasjonsplikta kan resultere i at enkeltfylkesrådar kan måtte gå av. Dette understrekar fylkesrådet sitt behov for kontroll med og oversikt over fylkesadministrasjonen si verksemd. Det er difor lagt til grunn at det er stilt krav til administrasjonen om å vere lojale mot det til einkvar sitjande fylkesråd.

Grensa mellom politikk og fag er ikkje naturgitt eller *logisk*, men det er av praktiske grunnar viktig at denne er definert av omsyn til ryddigheit og forutsigbarheit i organisasjonen. I eit parlamentarisk system er dette ekstra utfordrande, og utgreiinga la vekt på fylkesrådet sitt konstitusjonelle ansvar for den fagleg/administrative verksemda.

Styring og kontroll med administrasjonen er viktig for fylkesrådana. Fylkesrådet si oppgåve skal primært vere utvikling av politikk og sikre at denne vert gjennomført. Fylkesrådet er avhengig av gode fagfolk og må difor gi armslag for utøving av fagleg leiing. Det vart difor vedteke at fylkesrådet si leiing skal vere på eit overordna plan. Det heiter seg at fylkesrådet sine instruksjonar skal rettast til etatssjefane. Av omsyn til ansvarslinene skal den politiske leiinga unngå å gå rundt dei fagleg-administrative leiarane og direkte til saksbehandlar eller institusjonsleiar.

### *Politisk situasjon*

Fylkestinget i Nordland har 53 representantar, og møtest om lag 5 gonger i året. Med sine 28 representantar i fylkestinget har Arbeidarpartiet (17), Sosialistisk Venstreparti (9) og Kystpartiet (2) eit fleirtalsgrunnlag for fylkesrådet si styring i fylkestingsperioden 2003-07. I inneverande fylkestingsperiode er det stilt to mistillitsforslag som begge falt.

Fylkestinget i Nordland har ikkje behandla spørsmålet om politisk styreform i inneverande fylkestingsperiode, og vil difor ikkje kunne endre styreform etter valet hausten 2007.

### 3.8 Nord-Trøndelag fylkeskommune

Fylkestinget i Nord-Trøndelag fylkeskommune vedtok etter valet i 2003 å gå over til ei parlamentarisk styreform. Eit overordna mål med denne endringa var å oppnå større politisk tydelegheit og ansvars plassering. Det vart valt eit fylkesråd med fire heiltidspolitikarar, og desse har ansvaret for den samla fylkeskommunale administrasjonen. I Nord-Trøndelag har fylkestinget gitt fylkesrådet stort politisk handlingsrom ved at rådet er delegert store delar av oppgåvene og ansvaret som tidlegare låg under fylkesutvalet og hovudutvala.

Ordninga med parlamentarisme vart evaluert fram mot hausten 2006 for å gi fylkestinget grunnlag for å ta stilling til om denne skal halde fram. Trøndelagsforskning FoU gjennomførte evalueringa, og her har vi vore i eit tett samarbeid for å skape ei mest muleg heilskapleg og samanhengande evaluering.

#### *Politisk organisering og leiing*

Fylkesordførar for perioden 2003-2007 er Erik Bartnes frå Senterpartiet, medan Åse Marie Hagen frå Arbeidarpartiet er fylkesvaraordførar.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag har 35 representantar frå til saman 7 parti. Fylkestinget har ei arbeidsform med til saman 4 komitear utan eige vedtaksmynde. Komiteane førebur og innstiller i saker som skal til fylkestinget, og desse er i Nord-Trøndelag fylkeskommune knytte opp mot eigne fag-/ansvarsområde: *komite for samferdsel, næring og miljø, komite for utdanning, kultur og helse, komite for økonomi, plan og regionalt utviklingsprogram samt kontrollkomiteen.*

Fylkesrådskollegiet består av fire personar, og er samansett av fylkesrådsleiar Alf-Daniel Moen frå Arbeidarpartiet, fylkesråd for økonomi, plan og regional utvikling og nestleiar i fylkesrådet Einar Strøm frå Senterpartiet, fylkesråd for næring, samferdsel og miljø Susanne Bratli frå Arbeidarpartiet samt fylkesråd for utdanning, kultur og helse Trude Mariann Nøst frå Senterpartiet.

Under fylkestingssamlinga 04.-07.12.06 vart senterpartiet sin gruppeleiar Anne Irene Myhr innsett som nytt fylkesråd etter Trude Marian Nøst. Fylkesrådsleiaren la vekt på at det parlamentariske grunnlaget for fylkesrådet ikkje skulle endrast sjølv om ein gjorde dette skiftet.

#### *Administrativ organisering og leiing*

Administrasjonssjef Audun Østerås er fylkeskommunen sin øvste administrative leiar, og har det daglege ansvaret for fylkeskommunen si samla verksemd. I den administrative leiinga har han med seg fylkesutviklingssjefen, stabssjefen, fylkesutdanningssjefen, fylkeskultursjefen samt informasjonssjefen.

#### *Politisk situasjon*

I Nord-Trøndelag fylkeskommune utgår fylkesrådet frå Arbeidarpartiet (12) og Senterpartiet (9), og rådet har i alt 21 av fylkestinget sine 35 representantar.

Fylkestinget i Nord-Trøndelag behandla 07.12.06 rapporten *Makt og klokskap forent i kyndig praksis? Evaluering av parlamentarismen som styringsform i Nord-Trøndelag*

*fylkeskommune*. Fylkestinget gjorde samrøystes vedtak om å ta den eksterne evalueringa av parlamentarismen til orientering. I vedtaket vart det peika på at den noverande styringsmodellen for Nord-Trøndelag fylkeskommune synest å ha klare forbetringspotensiale, til tross for at hovudkonklusjonen i rapporten var at styringsforma ser ut til å ha fungert etter intensjonane.

Fylkestinget oppnemnde på bakgrunn av dette eit arbeidsutval bestående av gruppeleiarane i fylkestinget, og utvalet skulle leiast av fylkesordføraren. Arbeidsutvalet fekk i oppdrag å føreslå tiltak til betring av den parlamentariske styringsmodellen i Nord-Trøndelag, og fekk i sitt mandat i oppgåve både å sjå på utfordringar i modellen på kortare og lengre sikt. Arbeidsutvalet fekk frist på seg til mars 2007 med å legge fram ein rapport med aktuelle tiltak. Det er frå fylkestinget slått fast at parlamentarismen berre kan leve vidare dersom den er vellukka for fylkesrådet, fylkestinget og administrasjonen, elles må den fråvikast.

### **3.9 Troms fylkeskommune**

Fylkestinget vedtok den 14. oktober 2003 å innføre ei parlamentarisk styreform i Troms fylkeskommune. Dette vert også i Troms rekna for å vere den mest omfattande politiske omstillinga sidan det vart innført direkteval til fylkestinget i 1975. I Troms fylkeskommune vart det ikkje gjennomført ein like grundig prosess som i Nordland, Nord-Trøndelag og Hedmark før ein gjorde vedtak om å innføre parlamentarisme. Fylkesrådmannen la fram saka utan innstilling til vedtak, men gjorde i saksframstillinga greie for dei formelle bestemmelsane i kommunelova knytt til innføring av slik styreform.

Fylkesrådmannen viste til fylkestingssak 20/2002 der fylkestinget med 23 mot 14 røyster vedtok at Troms fylkesting skulle leggje til grunn at framtidig styringsmodell skulle vere parlamentarisme. I saka frå 2002 vart utgreiinga med mål og konsekvensar med slik styreform frå Nordland fylkeskommune lagt til grunn.

Fylkesrådmannen fann det rett å leggje fram saka om parlamentarisme før den øvrige konstitueringa av fylkestinget, sidan det i kommunelova sine bestemmelsar heiter at fylkesordførar og varaordførar skal veljast blant fylkesutvalet sine medlemar. Dersom det er innført parlamentarisme skal fylkesordføraren samt varaordførar veljast blant fylkestinget sine medlemar (jf. Kommunalova §9.).

Ein juridisk rådgjevar gjorde i møtet 14.10.2003 greie for den parlamentariske styreforma nytta på kommunalt og regionalt nivå. Kystpartiet, KrF, SP og AP gjorde i møtet framlegg om at parlamentarisme skal vere den framtidige styringsmodellen for Troms fylkeskommune, samt at den nye styreforma skulle bli iverksett frå oppstart av fylkestingsperioden 2003-2007.

V, RV og SV sette samstundes fram forslag om at fylkestinget skulle gå i mot innføring av parlamentarisme. Kystpartiet, KrF, SP og AP sitt framlegg vart vedteke med 29 mot 8 stemmer.

Ved eittårsmarkeringa av overgangen til parlamentarisme uttalte fylkesrådet at under året som hadde gått hadde Troms opplevd overgangen frå ein administrativt styrt fylkeskommune med politisk *support*, til ein politisk styrt fylkeskommune med eit solid fagleg sekretariat med høg kompetanse. Dette fortel noko om kva målsetting ein hadde med innføringa av parlamentarisme i Troms fylkeskommune.

### *Politisk organisering og leiing*

Fylkesordførar Ronald Rindestu representerer Senterpartiet. Han har vore fylkesordførar sidan hausten 1995, og er såleis inne i sin tredje periode i ordførarstolen. Fylkesvaraordførar er Ane Marthe Aasen frå Kristeleg Folkeparti.

Fylkestinget i Troms har 37 representantar frå til saman 9 parti. Fylkestinget har ei arbeidsform med 5 komitear utan eige vedtaksmynde. Komiteane førebur og innstiller i saker som skal til fylkestinget, og desse er i Troms fylkeskommune knytte opp mot eigne fag-/ansvarsområde: *komite for næringsutvikling og samferdsel, komite for levkår, komite for kompetanse, komite for økonomi samt komite for internasjonalt arbeid*. Kontrollutvalet har tre medlemar og er ikkje definert som ein eigen komite. Komiteane møtest som hovudregel veke før fylkestinget samlast.

Den 05.09.2006 vart det gjort ei omorganisering av fylkesrådet. Det nye fylkesrådet har fått nemninga *Dahlø II*, og vart utnemnd under fylkestinget si samling 05.09.2006. Fylkesrådet har same leiar som det avgåtte rådet: Paul Dahlø frå Arbeidarpartiet. Rådet består, i tillegg til Dahlø, av fylkesråd for kompetanse og nestleiar Pål Julius Skogholt (Sosialistisk Venstreparti), fylkesråd for næring Irene Lange Nordahl (Senterpartiet), fylkesråd for kultur, helse og miljø Mariam Rapp (Kristeleg Folkeparti) samt fylkesråd for samferdsel Synnøve Søndergaard (Arbeidarpartiet).

### *Administrativ organisering og leiing*

Fylkesrådet gjennomførte hausten 2006, som ledd i eit prosjekt om samarbeid og koordinering mellom politisk leiing og administrasjonen, nokre endringar i den administrative organiseringa. Fylkesrådet gjorde vedtak om at fylkeskommunen sin administrasjon skulle bestå av følgjande einingar: fylkesrådsleiar sitt kontor, administrasjonsetaten, utdanningsetaten, plan- og næringsetaten, kulturetaten, tannhelseetaten og samferdselsetaten. Kvar av desse einingane skulle leiast av ein etatssjef.

### *Politisk situasjon og fylkesrådet sin ambisjon*

Fylkesrådet baserer seg på eit fleirtal i fylkestinget beståande av Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristeleg Folkeparti med til saman 24 av fylkestinget sine totalt 37 representantar. Vi definerer dette som ei storkoalisjon, og kjem tilbake til dette aspektet seinare i rapporten.

Rådet bygger sin politikk på fylkesrådserklæringa *Mer regionalt demokrati*. Fylkesrådet ønskjer å påverke staten til å avgi meir makt til fylkeskommunane, og Troms fylkeskommune skal vere pådrivar for å flytte makta nedover i systemet. Fylkesrådet si tiltredelseserklæring legg vekt på at rådet skal jobbe for eit tett og nært samarbeid med kommunane i Troms, og nettopp kommunane vert definert som fylkeskommunen sine viktigaste samarbeidspartar.

Framstegspartiet fremja ved fylkestinget si opning den 5. desember 2006 forslag om at fylkestinget i Troms burde gjere vedtak om å gå tilbake til ordinær styringsform – formannskapsmodellen – etter reglane i Kommunelova sin §18. Under voteringa var det 34 representantar til stades, og forslaget vart vedteke med 18 mot 16 stemmer. Dette vedtaket gjer at det nye fylkestinget etter valet hausten 2007 vil kunne endre styringsform.





## 4. Politikarar og administrative leiarar sitt syn på parlamentarismen

### 4.1 Problemstillingar og metode

Effektane av parlamentarisme kan vere mangfaldige, og dei er avhengige av fleire faktorar. Blir det etablert eit fylkesråd basert på fleirtal eller mindretal i fylkestinget, blir det innført fagkomitear eller generalistkomitear, styrer politikarane i fylkesrådet avdelingane i administrasjonen direkte, eller er det ein koordinerande administrasjonssjef i linja mellom politisk leiing og administrasjon? Vi skal sjå nærare på desse faktorane, og kartlegge dei involverte aktørane sine erfaringar med den parlamentariske styreforma så langt.

Kapitlet tek mål av seg til å få fram ei samanlikning mellom Nord-Trøndelag, Nordland og Troms fylkeskommunar og Hedmark fylkeskommune som vart evaluert hausten 2006. Vi legg opp til å presentere resultat frå spørjeskjemaundersøkinga retta mot fylkespolitikarane etter mal frå NIBR si Hedmark-evaluering (Saxi og Stigen 2006). Resultata blir supplerte med kommentarar frå våre informantar i dei kvalitative intervjua.

Innleiingsvis kan vi slå fast at innføringa av parlamentarisme inneber ei radikal endring. Dei fire fylkeskommunane opplever eit markert brot med formannskapsprinsippet. I vårt arbeid med å evaluere styreforma, opplever vi at enkelte av kritikarane til modellen seier dei ikkje såg konsekvensane av å innføre parlamentarisme i framkant.

Vi prøver å diskutere om kritikken som vert framsett faktisk er kritikk av ein modell som ikkje fungerer etter intensjonen, eller om det i realiteten er slik at det vert reagert mot konsekvensar og intensjonar som ligg i det parlamentariske prinsippet.

I dette avsnittet vil vi på bakgrunn av spørjeskjema til fylkestingsrepresentantane, intervju med utvalde fylkestingsmedlemar og fylkesrådsmedlemar samt intervju med administrative leiarar belyse, og i noka grad konkludere på, tema som ligg innanfor fire hovudområde:

- Tilhøvet mellom fylkestinget og fylkesrådet (arbeidsdeling, handlekraft og makt)
- Tilhøvet mellom posisjon og opposisjon
- Folkevalde sine arbeidsvilkår
- Tilhøvet mellom politikk og administrasjon.

Problemstillingane vi ser nærare på, kan summerast opp i følgjande liste:

- Kor nøgd er ein med makt- og rolledelinga mellom ulike politiske organ, og særleg mellom fylkesrådet og fylkestinget?
- Kor nøgd er ein med arbeids- og rolledelinga mellom politikk og administrasjon?
- I kor stor grad vert alle viktige forhold fanga opp i dei politiske beslutningsprosessane (når ikkje opposisjonen deltek i ein del av premissfastsetjinga slik ein gjer i formannskapsmodellen/fylkesutvalet)?
- Kor god kontakt har ein med kommunane i fylket, og med innbyggjarane?
- Kor nøgde er ein samla sett, både politikarar i posisjon og politikarar i opposisjon, med vilkåra for politisk arbeid?
- Kor tydeleg er det politiske ansvaret plassert?

## 4.2 Fylkestinget – politisk skiljeline rundt val av styringsform

### Vurderingar om overordna måloppnåing

Før vi går i gang med å sjå nærare på dei enkelte problemstillingane ovanfor, skal vi summere opp respondentane sine samla vurderingar av kor vellukka reforma har vore. På same måten som i rapporten som summerer opp evalueringa av parlamentarismen i Hedmark, vil også vi konkludere med at respondentane både synest å vere svært *usikre* og svært *delt* i synet på kor vellukka parlamentarismereforma har vore. Blant alle fylkestingspolitikarane i Hedmark er det 42% som meiner reforma har vore vellukka, medan 30% meiner den har vore mislukka. 68% av dei som har svara frå posisjonspartia legg vekt på at modellen har fungert på ein svært eller nokså vellukka måte, medan berre 7% av opposisjonspolitikarane meiner det same.

Tabell 4.1: Prosentdel av respondentane som meiner reforma alt i alt har vore svært/nokså vellukka, både/og, svært/nokså mislukka.

	Hedmark			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
Svært/nokså vellukka	68	7	42	60	29	47	65	11	37	44	0	27
Både/og	21	29	24	30	29	29	24	42	34	25	0	15
Svært/nokså mislukka	11	57	30	10	42	24	12	37	25	31	100	58
Veit ikkje	0	7	3	0	0	0	0	11	6	0	0	0
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N= 112	(19)	(14)	(33)	(10)	(7)	(17)	(17)	(19)	(36)	(16)	(10)	(26)

I Hedmark fylkeskommune var både Ap og SV sentrale i utarbeidinga av den nye modellen, og fylkestinget gjorde vedtak om å innføre parlamentarisme med knappast muleg margin. Det var desse to partia som stemde for modellen i fylkestinget, og det er i dag desse to partia som har plassane i fylkesrådet.

I Nord-Trøndelag har vi den høgaste delen frå opposisjonen som opplever at reforma har vore vellukka. 29% av dei som har svara frå opposisjonen er positive. Her må vi ta i betraktning at vi har relativt låg svarprosent frå fylkestingsrepresentantane, og dette atterhaldet må vi ha med oss gjennomgåande i kapitlet.

I Nordland fordeler svara seg samla sett mellom dei to hovudalternativa med 37% som meiner reforma har vore vellukka og 25% som meiner den har vore mislukka. Her utgjer *både-og-gruppa* om lag 34%. Dette kan vere eit uttrykk for at mange etter kvart har gjort seg erfaringar med dei *faktiske konsekvensane* som ei slik reform medfører. Politikarane ser i stor grad både positive og negative sider ved styreforma. Politikarane kjenner modellen sine faktiske konsekvensar på godt og vondt, og er i stand til å sjå kvalitetar i begge modellane.

I kommunelova av 1992 heitte det i §18 at fylkestinget kan vedta å innføre parlamentarisme med 2/3 fleirtal, og at fylkestinget etter at saka er reist i nest siste valperiode kan gjere slikt vedtak. Det vart gitt høve til å gå tilbake til tidlegare styreform med simpelt fleirtal. §18 vart imidlertid endra i 1997, slik at det no ikkje er krav om kvalifisert fleirtal for å innføre parlamentarisk styresett i kommunar og fylkeskommunar. Då fylkestinget i Nordland vedtok å innføre parlamentarisme, trengde ein med andre ord ikkje meir enn tilslutning frå vel halvparten av fylkestinget sine medlemar. Fylkesparlamentarismen i Nordland hadde likevel stor oppslutning, då det var heile 35 av 53 representantar som gjekk inn for ordninga. Dette utgjorde om lag 66% oppslutning om modellen.

Av fylkestingsrepresentantane som svara på undersøkinga i Troms, meiner 27% at reforma har vore vellukka, medan 58% svara at reforma har vore nokså eller svært mislukka. Vi ser i tabell 4.1 at sjølv blant posisjonspartia er det berre 44% som meiner reforma har vore svært eller nokså vellukka. Samtlege som har svara frå opposisjonspartia hevdar reforma ikkje har lukkast godt nok.

I Troms fylkeskommune vart det ikkje gjennomført ein like grundig utgreiingsprosess som i Nordland og Hedmark før ein gjorde vedtak om å innføre parlamentarisme. Vi har tidlegare vore inne på at fylkesrådmannen la fram saka utan innstilling til vedtak, men gjorde i saksframstillinga greie for dei formelle bestemmelsane i kommunelova knytt til innføring av slik styreform. Fylkesrådmannen viste til fylkestingssak 20/2002 der fylkestinget mot 14 røyster vedtok at Troms fylkesting skulle leggje til grunn at framtidig styringsmodell skulle vere parlamentarisme. Dette syner at saka hadde vore debattert i fylkestinget tidlegare, men då på bakgrunn av saksutgreiinga som var utarbeidd i framkant av vedtaket i Nordland.

Vi opplever gjennom våre intervju med både fylkestingspolitikarar, fylkesrådar og administrativt tilsette at relativt mange i Troms fylkeskommune seier at dei kjende for lite til konsekvensane av parlamentarismen før modellen vart innført. Vårt inntrykk er at prosessen bak innføringa av parlamentarisme i Troms var eit resultat av politisk handlekraft, og ikkje av faglege utgreiingar med vekt på forankring i organisasjonen.

Men sjølv med grundige utgreiingar risikerer ein at enkelte ikkje er budde på kva som ventar. Dette får vi bekrefte når enkelte av våre informantar i Hedmark og Nordland også seier konsekvensane kom svært overraskande. Dette kan vere årsaka til at enkelte ser på konsekvensane av parlamentarisme, som t.d. at saksframstillingar frå fylkesrådet skal ha i seg eit tydeleg politisk meiningselement, som ein *negativ og utilsikta effekt* i staden for ein *faktisk og forventa effekt*.

Tala i tabell 4.1 er såpass klare at vi kan konkludere med at fylkespolitikarane er delte i synet på reforma, og at *skiljet mellom opposisjon og posisjon* synest å vere avgjerande for kva ein faktisk meiner. Det skarpe skiljet mellom posisjonspolitikarane og opposisjonen kan m.a. forklarast gjennom graden av politisk innflytelse. Den parlamentariske styringsmodellen baserer seg på at fleirtalet styrer, og at opposisjonen ikkje har politisk makt. Dette brotet med den tradisjonelt vanlegaste styringsforma, formannskapsmodellen, har så store konsekvensar for den politiske kvardagen for opposisjonspolitikarane, at det kan synast som om ein er spela fullstendig ut over sidelina. Ein representant frå eit opposisjonsparti kommenterte dette på følgjande måte:

*Min erfaring etter relativt mange år i politikken, er at formannskapsmodellen i langt større grad åpner for at flere synspunkter blir synlige i den politiske debatten, og at demokratiet tidligere fungerte skikkelig godt. Vår mening er at det nettopp i fylkespolitikken, der by og land skal møtes for å diskutere de beste løsninger for en mangfoldig region, er viktig med en åpen holdning til alle synspunkter. Formannskapsmodellen la til rette for at selv minoritetene og utkantene slapp til orde og hadde et minimum av kjennskap til informasjonen som kom inn i fylkeskommunen.*

Her er vi truleg ved kjernen til problemet. Ei rekkje av opposisjonspolitikarane i dei fire fylkeskommunane påpeikar at partia som bekler rollene i fylkesrådet blir såpass dominante at det synest meiningslaust å drive opposisjonspolitikkk. Ein er plassert i *skyggenes dal*, og det breier seg ein frustrasjon i partia sine rekkjer. Vi skal i neste delkapittel gå gjennom dei

konkrete målsetjingane som det blir lagt vekt på ved innføringa av ny styreform, og sjå nærare på kva konkrete område ein er mest fornøgd og mest misfornøgd med.

### Nærare vurdering av konkret målrealisering

I dei fire fylkeskommunane er målsetjingane med å innføre ny styreform i svært stor grad samanfallande med målformuleringane som låg til grunn i førearbeidet til kapitla om parlamentarisme i Kommunelova<sup>12</sup>. I spørjeundersøkinga som vi har nytta, har vi lagt opp til å granske fylkespolitikarane sine synspunkt på den parlamentariske styreforma med utgangspunkt i nettopp desse målsetjingane:

- Styrkje dei folkevalde sin innflytelse og mulegheit for styring
- Klargjere og reindyrke det politiske ansvaret
- Tydeliggjere og framheve dei politiske skiljelinene
- Legge til rette for ein kritisk og aktiv opposisjon
- Etablere ei klar (tydeleg) arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon.

I spørjeskjemaet til fylkestingspolitikarane er målsetjingane formulerte som påstandar. Respondentane vart bedne om å angi om dei er heilt eller delvis einige, verken einige eller ueinige eller heilt eller delvis ueinige i påstandane. Tabellen under støttar opp om funna vi gjorde greie for i tabell 4.1. Vi ser at skiljet mellom politikarane frå posisjonspartia og opposisjonspartia gjer seg gjeldande, og at opposisjonen gjennomgåande er mest kritiske.

Tabell 4.2: I kva grad meiner fylkestingspolitikarane målsetjingane med innføring av parlamentarisme er oppnådde? Prosentdel som er heilt eller delvis einig.

	Hedmark			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
a) Parlamentarismen har medverka til å styrke dei folkevalde sin innflytelse og muligheita for styring i fylkespolitikken	60	36	50	80	14	53	82	23	51	50	10	35
b) Parlamentarismen har medverka til å klargjere og reindyrke det politiske ansvaret	84	43	67	90	71	82	94	47	69	81	40	65
c) Parlamentarismen har medverka til å tydeleggjere og framheve dei politiske skiljelinene	70	57	65	90	43	71	88	68	78	81	60	73
d) Parlamentarismen har medverka til ei klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon	65	36	53	90	14	59	77	53	64	81	40	65
e) Opposisjonen er sikra vilkår for aktiv og kritisk opposisjon i det parlamentariske styringssystemet	60	14	41	70	29	53	59	26	42	63	40	54
<i>N</i> = 112	(19)	(14)	(33)	(10)	(7)	(17)	(17)	(19)	(36)	(16)	(10)	(26)

<sup>12</sup> Jf. NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommunar og fylkeskommunar (*Kommunallovutvalet*).

### *Politisk styring og innflytelse*

Påstanden om at parlamentarismen har medverka til å styrke dei folkevalde sin innflytelse og mulegheita for styring i fylkespolitikken får størst tilslutning blant posisjonspolitikarane i Nordland fylkeskommune. Dette spørsmålet er truleg avhengig av om posisjonsinnehavarane har fleirtal bak seg i fylkestinget, samt om det er få eller mange parti som sit i fylkesrådet. Dersom det er ein brei koalisjon bak fylkesrådet, vil den relative innflytelsen til kvart enkelt parti naturleg nok vere noko mindre. Då må ein forhandle seg fram til ei rekkje kompromiss i staden for å reindyrke 1-2 partiprogram i fylkesrådet. Den samla innflytelsen som politikarane får over administrasjonen vil imidlertid vere like stor. Resultatet for Nordland skuldast truleg at ein her har hatt parlamentarisk styre sidan 1999, og særleg posisjonen har over tid opplevd styrkt innflytelse over både administrasjonen og politiske beslutningar.

Dette kan forklare kvifor posisjonsinnehavarane i Troms fylkeskommune ikkje i same grad opplever å ha politisk innflytelse og mulegheit for styring. Her har riktig nok fylkesrådet eit relativt stort fleirtal bak seg i fylkestinget, men med ein storkoalisjon som grunnlag for fylkesrådet må dei fire partia heile vegen forhandle internt i rådet for å kunne utøve makt.

Måloppnåinga innanfor ei så sentral målsetjing er relativt låg dersom ein ser på totalscoren i dei fire fylkeskommunane. Innføringa av parlamentarisme har vore oppfatta som eit tiltak som skulle styrke det lokale folkestyret, og det er i dette perspektivet ikkje så overbevisande når berre halvparten av samtlege fylkestingspolitikarar er samde i påstanden om at parlamentarismen har medverka til dette. At måloppnåinga ikkje er høgare kan truleg skuldast fleire forhold. Både posisjonen og opposisjonen opplever at fylkesråda har fått delegert relativt stor makt i forhold til dei folkevalde i fylkestinget. Makta er ikkje berre konsentrert til dei samarbeidande "fylkesrådspartia", men den er i tillegg konsentrert på frå 3-5 personar som styrer på vegne av fleirtalet. Dette er ein maktkonsentrasjon som gjer at dei folkevalde samla sett, som påstanden viser, ikkje opplever å ha styrka sin innflytelse og mulegheit for styring.

Eit sterkt fylkesråd på 3-5 personar, som i tillegg har all styring med, og tilgang til, administrasjonen, kan opplevast som urimeleg stor grad av maktkonsentrasjon.

### *Reindyrking av politisk ansvar*

Oppslutninga om påstand b) er relativ jamn i posisjons- og opposisjonspartia i dei fire fylkeskommunane. Medan over 80% av posisjonspolitikarane meiner parlamentarismen har medverka til å klargjere og reindyrke det politiske ansvaret, meiner mellom 40-50% av opposisjonspolitikarane det same. Unnataket her er Nord-Trøndelag, der opposisjonen i noko større grad opplever at det politiske ansvaret er tydeleg plassert.

Sidan parlamentarisme ikkje berre inneber endringar i forholdet mellom posisjon og opposisjon, men også i forholdet mellom politikk og administrasjon, kan påstand b) også tolkast slik at parlamentarismen har medverka til å reindyrke det politiske ansvaret i forhold til administrasjonen. Vi har vore inne på at administrasjonen får ei meir tilbaketrekt rolle i den parlamentariske modellen. Innanfor formannskapsmodellen leier administrasjonssjefen administrasjonen og blir ofte framstilt som ein ansvarleg rolleinnehavar i samband med framlegging av saker og innstillingar for politiske utval. Samtlege tilsette i administrasjonen som vi har intervjuet sluttar seg til påstanden om at parlamentarismen har medverka til å

reindyrke det politiske ansvaret i forhold til administrasjonen. Ein informasjonsansvarleg understreka dette i samband med kven som no er mest etterspurt frå media si side:

*Tidligere var det fylkesrådmannen som la fram forslagene til budsjett, og slik var det fylkesrådmannen som – på godt og vondt – også ble profilert i media. Nå er det slik at det er fylkesrådet som legger fram sitt budsjettforslag, og da er det også slik at det er et politisk fokus i media sine oppslag om budsjettprioriteringene som er gjort. Administrasjonen havner dermed i bakgrunnen, og får en mer direkte faglig, upolitisk rolle i slike prosesser.*

Tilsette i administrasjonen i Nord-Trøndelag fylkeskommune gjekk langt i å understreke korleis det politiske ansvaret er synleggjort med parlamentarismen:

*Det politiske ansvaret er tydelig plassert i Nord-Trøndelag fylkeskommune, og dette kan skyldes både den parlamentariske organiseringen og personene som har fylt fylkesrådsstolene så langt. Fylkesråden for utdanning har markert seg tydelig, og ved enkelte anledninger stått frem og tatt ansvaret for saker der også administrasjonen har gjort feil i saksforberedelsene.*

Dette inneber at ein tek ansvaret for meir enn innhaldet i dei politiske sakene som vert lagt fram, og at ein involverer seg såpass sterkt at ein tek ansvaret for prosessar som har ført fram til innstillingane i sakene.

#### *Tydelege skiljelinjer*

Det er størst semje mellom posisjonspolitkarane og opposisjonen om at parlamentarismen har medverka til å tydeleggjere og framheve dei politiske skiljelinene. Med eit majoritetsråd blir det klart kven som sit ved roret og kven som er i opposisjon. Så lenge det interne samarbeidet mellom regjeringspartia ikkje slår sprekker, har ein mulegheit til å framstå med ein tydeleg politisk profil. Opposisjonen får høve til å få fram si ueinigheit gjennom kritikk av fylkesrådet sine innstillingar, og ved å peike på alternative løysingar.

Vi skal seinare i rapporten sjå at vi gjennom studien av regionaviser si dekning av fylkeskommunalt stoff også registrerte fleire saker der *posisjon-opposisjon-skiljet* kom relativt tydeleg fram. Det synest likevel som tydeleg at den saka som i aller størst grad skil opposisjons- frå posisjonspolitkarane, er spørsmålet om val av styreform.

#### *Avklara arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon?*

Det kan i utgangspunktet synast noko uklart i kva grad parlamentarismen medverkar til ei klar og tydeleg arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon, all den tid politisk leiing tek over rolla også som administrativ leiing. Vi var i kap. 3 inne på at rolledelinga er prinsipielt avklara i formannskapsmodellen, der fylkesrådmannen er ansvarleg for å greie ut og innstille i sakene, medan politkarane tek overordna og meir detaljerte politiske beslutningar som administrasjonen igjen får i oppgåve å setje ut i livet. Korleis opplever fylkestingspolitkarane rolleavklaringa innanfor eit parlamentarisk styresett på det regionale nivået?

Særleg i Nord-Trøndelag og i Hedmark har ein lagt stor vekt på å behalde ein tydeleg administrasjonssjef, og det er her uttalt at kontakten mellom administrative tilsette/leiarar og den politiske leiinga i fylkesrådet skal gå gjennom administrasjonssjefen. Dette vert gjort samstundes som det vert uttala at fylkesrådet no skal ha *kontroll med, ansvaret for og den strategiske styringa av administrasjonen*. Argumentet for å behalde administrasjonssjefen er særleg i Nord-Trøndelag framheva å vere behovet for *koordinering/samordning*.

Administrasjonen sine tradisjonelle normer famnar om nøytralitet, saklegheit og faglegheit. Desse normene kan bli utfordra av fylkesrådet som ser det som viktig å frambringe ein tydeleg politisk bodskap i dei politiske sakene.

Vi ser at delen som er heilt eller delvis samde i påstanden er tydeleg lågare enn for dei tre føregåande påstandane, og i Hedmark fylkeskommune der også administrasjonen fekk tilgang til å svare på eit liknande spørjeskjema, var det berre 20% som var heilt eller delvis samde om at parlamentarismen har medverka til ei klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon (Saxi og Stigen 2006:35).

### *Opposisjonen si rolle*

Ein av fylkesordførarane la stor vekt på at opposisjonen si rolle i ein parlamentarisk modell er avgjerande for kor godt modellen fungerer, og meinte at mykje av ansvaret for å få majoritetsmodellen til å virke kviler på ein aktiv, synleg og kritisk opposisjon.

*De som sitter i posisjon blir ikke bedre enn det opposisjonen til en hver tid gjør dem til!*

Ei stor utfordring i alle dei fire fylkeskommunane, er å etablere gode arbeidsvilkår for opposisjonen. Denne fellesmålsetjinga om opposisjonen sine vilkår i den parlamentariske modellen, uttrykkjer ein intensjon om å rette opp eller unngå skeivheiter som ein har sett i kommunar med parlamentarisk styring. Uttrykket *å vandre i skyggenes dal*, som har vore brukt om opposisjonen på Stortinget, synest å gjelde i sterkare grad i fylkespolitikken, men ein ønskjer at opposisjonen skal vere ein synleg del av den politiske debatten.

Er t.d. bruken av media eit godt verkemiddel? Det kan synast som om opposisjonen i langt mindre grad har mulegheit for å spele på media i sin kritikk av posisjonspartia enn ein skulle forvente. Stortinget sin presselosje har om lag 250 medlemar og 40 redaksjonar er representerte. I fylkestinga er det til samanlikning ofte berre 1-3 journalistar til stades under forhandlingane. Dette understrekar kor vanskeleg det er for opposisjonen i fylkestinget å nå fram til publikum med kritiske merknader og alternative framlegg. Når det i tillegg berre er 4-6 fylkestingssamlingar i året, er det ei stor utfordring for opposisjonen å bli lagt merke til.

Påstanden om opposisjonen sine arbeidsvilkår fører med seg eit særleg stort sprik mellom posisjon og opposisjon i Hedmark fylkeskommune. Ein grunn til dette er truleg at innføring av parlamentarisme har ført til at ressursane til å drive politisk aktivitet er relativt ulikt fordelt i Hedmark, medan det er lagt noko meir ressursar ut til opposisjonen i dei tre andre fylka.

Parlamentarisme inneber ikkje berre at posisjonen får meir makt enn opposisjonen; den får også fleire ressursar i form av pengar og stillingar. I Hedmark fylkeskommune har ein tre fylkesrådar, to politiske sekretærar, samt ein fylkesordførar tilsett på heiltid og ein fylkesvaraordførar med 55% stilling. Posisjonen har på denne måten langt betre vilkår for å drive fram sin politikk enn opposisjonen som *utelukkande består av deltidspolitikarar*. Dette utgjør truleg noko av svaret på kvifor det vert opplevd som vanskeleg å få til ein synleg opposisjonspolitik. Når vi samanliknar med opposisjonen sine meiningar i dei andre fylkeskommunane, ser vi at det tydeleg er opposisjonen i Hedmark som er minst nøgd med sin situasjon. Frikjøpsordninga er då også noko betre for opposisjonen sine partigrupper i Troms, Nordland og Nord-Trøndelag.

Nordland fylkeskommune har til dømes alle fylkesrådsmedlemane, heile fem gruppeleiarar i fylkestinget samt fylkesordføraren frikjøpt i heil stilling. Ressursane vert utløyste ved at for

fylkestingsmedlemene gjeld regelen om at partia sine første fem representantar får 20% årsverk, medan dei påfølgjande får 10% stilling. Frikjøpsressursane vert disponerte av partigruppene i fylkestinget, og kan berre nyttast til frikjøp av representantar etter godkjenning av forretningsutvalet. Opposisjonspartia kan disponere eit beløp tilsvarende kr. 10.000,- per representant per år til samling av partigruppene utover fylkestingssamlingane, kjøp av utgreiingsarbeid, sekretærbistand o.l.

Det er relevant å samanlikne med Saxi si undersøking av parlamentarismen i Nordland i 2002. Mellom 66% og 88% av fylkespolitikarane i Nordland var på dette tidspunktet heilt eller delvis einige i at måla a) – e) ovanfor var realiserte (Saxi 2002 og 2003). I Nordland var det på dette tidspunktet heller ikkje så stort sprik mellom politikarar i posisjon og opposisjon. Eit fleirtal av opposisjonspolitikarane meinte t.d. at parlamentarismen hadde medverka til å realisere både mål a, b og c. Ei forklaring på dette er at fleire politikarar i H og Frp (som var dei største opposisjonspartia i fylkestinget i Nordland i førre periode) støtta parlamentarismen på prinsipielt grunnlag, samt at det var eit relativt stort fleirtal i fylkestinget for å innføre parlamentarisme. Dessutan har vi sett at fylkesrådet i Nordland frå 1999-2003 hadde støtte frå fem parti som utgjorde 68% av fylkestingsrepresentantane.

Då opposisjonen i Hedmark fylkesting i inneverande periode relativt sett er ei langt større gruppe samanlikna med opposisjonen i Nordland fylkesting i sist periode, medverkar også dette i stor grad til å forklare at Hedmark og dei andre fylkeskommunane har lågare måloppnåing enn ein hadde i Nordland sist det var gjennomført evaluering der. Dette bekreftar også langt på veg vår antakelse om at politisk ståstad (posisjon/opposisjon) bestemmer synet den einskilde politikar har på styreforma.

### **4.3 Fylkesrådet – maktkonsentrasjon, ansvar og styring**

I dette kapitlet skal vi setje fokus på fylkesrådet sin posisjon. Har fylkesrådet den makta ein kan forvente sidan den utgår frå eit parlamentarisk fleirtal? Korleis vert denne makta i så fall utøvd? Vi skal sjå nærare på fylkesrådet sin formelle maktbasis, og på korleis politikarar og administrasjonen vurderer fylkesrådet sin posisjon i fylkespolitikken. Eit gjennomgåande trekk i våre undersøkingar er at det i dei fire fylkeskommunane går eit hovudskilje mellom opposisjonspartia og posisjonspartia når det gjeld synet på parlamentarismen. Fylkesrådet må i lita grad ta omsyn til synspunkt frå opposisjonen i fylkestinget, og fylkesrådet har gjennom sin støtte relativt stor grad av utøvande makt.

#### *Fylkesråd med sterk formell maktbasis?*

I den klassiske parlamentarismen som vart utvikla i Storbritannia har regelen vore at ein har hatt fleirtalsregjeringar. Dette skuldast at valordninga stimulerer til eit *topartisystem*. Etter vala vert regjeringane danna med støtte frå det største partiet i parlamentet, som stort sett har hatt meir enn halvparten av parlamentsmedlemmene bak seg. Norsk parlamentarisme skil seg frå *Westminstermodellen*, fordi vår valordning byggjer på *proporsjonalitet*. Dette stimulerer først og fremst til at det utviklar seg eit fleirpartisystem. Det er sjeldan at eitt parti åleine får meir enn 50% av representantane i den folkevalde forsamlinga, og det er difor ikkje mange døme på eittpartiregjeringar med fleirtal i norsk politisk historie.

På same måten som dei nasjonale regjeringane, har vi også hatt mindretalsregjeringar etter at parlamentarismen vart innført i Oslo og Bergen. Denne tendensen ser imidlertid ikkje ut til å gjelde for fylkeskommunane. Tre av fylkeskommunane med parlamentarisme har i



fylkestingsperioden 2003-07 hatt eit fleirtalsfylkesråd, riktig nok beståande av partikoalisjonar og med relativt varierende støtte bak seg i fylkestinget. Unnataket er no Hedmark fylkeskommune som har fått sin politiske situasjon endra frå februar 2007.

Vi ser at i Hedmark (fram til 02.2007) og i Nordland har fylkesrådet i inneverande fylkestingsperiode hatt støtte frå eit knappast muleg fleirtal i fylkestinget. I følgje *minimalvinnarkoalisjonsteori* er det fleire grunnar til at ein får slike regjeringskoalisjonar (Martin og Stevenson 2001:35). Sentralt i vår samanheng er at det kan forventast å vere enklast å finne fram til semje innad i ei fylkesregjering når relativt få parti er med. Med fleire parti enn nødvendig for å sikre eit fleirtal, blir det nødvendig å gjere mange kompromiss. Dette kan på den eine sida medverke til å svekke fylkesrådet sin tydelege politiske profil. På den andre sida kan det føre til større handlingsfridom for det enkelte parti, fordi det ikkje blir like nødvendig at alle til ei kvar tid røyster samla for å oppnå fleirtal i fylkestinget.

Tabell 4.3: Parti og prosentvis støtte som står bak fylkesrådet, per 01.04.2007.

Fylke	Parti som står bak fylkesrådet (posisjonspartia)	Prosentvis støtte
Hedmark:	Arbeidarpartiet (12) og Sosialistisk Venstreparti (4) har 17 av 33 fylkestingsrepresentantar	48,5
Nordland:	Arbeidarpartiet (17), Sosialistisk Venstreparti (9) og Kystpartiet (2) har 28 av 53 fylkestingsrepresentantar	52,8
Nord-Trøndelag:	Arbeidarpartiet (12) og Senterpartiet (9) har 21 av 35 fylkestingsrepresentantar	60,0
Troms:	Arbeidarpartiet (10), Sosialistisk Venstreparti (6), Senterpartiet (5) og Kristeleg Folkeparti (3) har 24 av 37 fylkestingsrepresentantar	64,9

Fylkesrådet i Hedmark består dessutan berre av tre fylkesrådar. Dette medverkar også til å konsentrere makta internt i posisjonen, noko Saxi og Stigen påpeikar i sin rapport (2006:39). På bakgrunn av dette kan det hevdast at makta blir konsentrert i *to omgangar*; først vert makt konsentrert frå fylkestinget til posisjonen, deretter vert posisjonen si makt konsentrert til dei tre medlemene i fylkesrådet.

Vi meiner det er relativt stor skilnad på grad av maktkonsentrasjon i dei fire fylka, og at det faktisk inneber ei betydeleg utviding når ein deler dei fylkeskommunale ansvarsområda på fem fylkesrådar i staden for på tre. I Nord-Trøndelag har ein lagt seg på mellomløysinga med fire fylkesrådar, medan Troms og Nordland har fem. Med fem fylkesrådar vil desse trass alt kunne gå noko meir djupna i sakene enn når tre personar deler alle fagområda seg i mellom.

I intervjuet med fylkesrådsmedlemar i Hedmark vart det presisert at det ikkje er maktkonsentrasjon, men ønsket om å spare pengar til politisk aktivitet som var bakgrunnen for at fylkesrådet berre vart etablert med tre medlemar. I dette biletet ligg ei vurdering om at då spesialisthelsetenesta vart overført til statleg eigarskap frå 01.01.2002 mista fylkeskommunen nesten halvparten av sine ressursar i form av både tilsette og budsjett. Med ein slik situasjon var det lite ønskeleg å bruke meir ressursar enn før på det politiske arbeidet. Fylkesrådet sine to politiske sekretærar medfører likevel ein auke i utgifter til politisk leing på om lag kr. 500.000,-. Desse stiller opp på møte som fylkesrådet sjølv ikkje har tid til å møte i, og dei førebur talar, innlegg og høyringsfråsegner for fylkesrådet.

I og med at fylkesrådet blir administrasjonen sitt øvste leiingsorgan, medverkar også dette til maktkonsentrasjon. Fylkesrådet deler ikkje makta med administrasjonssjefen

(fylkesrådmannen), slik ein gjer i formannskapsmodellen. Samla sett kan det difor argumenterast for at dei noverande fylkesråda i dei fire fylka har ein sterk formell maktbasis, til tross for at nokre av dei har relativt knappe fleirtal bak seg i fylkestinga.

#### *Korleis vert fylkesrådet sin maktposisjon vurdert av fylkespolitikarane?*

Politisk makt er ikkje berre avhengig av formelle posisjonar. Formell makt er eit nødvendig, men ikkje eit tilstrekkeleg vilkår for reell makt. Rolleutforming, ambisjonar og kompetanse er avgjerande faktorar for i kva grad fylkesrådet har politisk makt. Formelt sett har fylkesrådet stor makt i dei fire fylka, men dette treng ikkje nødvendigvis innebere at rådet reelt sett er like mektig i den praktiske politikktutforminga.

I spørjeskjemaet som fylkestingsrepresentantane har svara på i Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Troms bad vi politikarane vurdere innflytelsen til ulike organ og grupper i fylkeskommunen. I dette delavsnittet skal vi sjå nærare på korleis fylkesrådet kjem ut når det gjeld oppfatta politisk innflytelse, og vi er framleis interesserte i å finne ut om posisjons- og opposisjonspolitikarane er delte i synet på maktforholda. Korleis vert fylkesrådet sin maktposisjon vurdert, samanlikna med innflytelsen til andre instansar?

*Tabell 4.4: Fylkestingsrepresentantane sine vurderingar av ulike instansar sin innflytelse over fylkespolitikken. Prosentdel som meiner følgjande organ har svært eller nokså stor innflytelse.*

	Hedmark <sup>1</sup>			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
Fylkesrådet	94	67	82	100	71	88	94	59	76	73	90	77
Eiga partigruppe	94	13	58	90	29	65	69	18	42	79	10	50
Fylkestinget	61	20	42	90	43	76	63	18	39	43	40	42
Politisk sekretær	39	40	39	10	0	6	47	6	25	22	40	29
Administr.sjefen <sup>11</sup>	35	33	34	70	29	53	20	12	16	14	30	21
Media	22	48	33	50	57	53	7	47	28	27	60	40
Fylkesordførar	44	20	33	30	14	24	44	12	27	7	10	8
Komiteane	44	13	30	50	14	35	50	12	30	40	20	32
Næringslivs-organisasjonar	11	13	12	10	28	18	19	29	24	20	20	20
Etatssjefar i sentraladministr.	11	13	12	50	28	41	44	24	33	27	10	20
Institusjonsleiar (rektor e.l.)	11	7	9	10	0	6	13	0	6	7	10	8
Kommunane i fylket	11	7	9	20	28	24	19	0	9	7	10	8
Dei tilsette sine organisasjonar	11	0	6	0	0	0	13	18	15	0	0	0
Frivillige organisasjonar	6	0	3	0	28	12	6	6	6	0	0	0
<i>N= 111</i>	<i>(18)</i>	<i>(14)</i>	<i>(32)</i>	<i>(10)</i>	<i>(7)</i>	<i>(17)</i>	<i>(17)</i>	<i>(19)</i>	<i>(36)</i>	<i>(16)</i>	<i>(10)</i>	<i>(26)</i>

<sup>1</sup> Spørjeundersøkinga i Hedmark fylkeskommune omfatta også fylkesrådsmedlemane.

<sup>11</sup> Øvste administrative leiar har tittelen *fylkesdirektør* i Hedmark fylkeskommune.

Posisjonspolitikarane meiner i all hovudsak at fylkesrådet er svært eller nokså innflytelsesrikt. Vi ser elles at særleg i Hedmark og i Nord-Trøndelag er det ei oppfatning av at ein har stor innflytelse når ein kan påverke fylkesrådet direkte gjennom egne partigrupper. Av posisjonspolitikarane ser vi at det er færrest representantar frå Troms som meiner fylkesrådet har stor eller svært stor innflytelse. Det er vanskeleg å vurdere om desse representantane

meiner fylkesrådet som organ ikkje har stor innflytelse, eller om det er deira representantar i fylkesrådet som i for lita grad får høve til å påverke politikkkutforminga.

Også blant opposisjonen er det ei bestemt haldning knytt til at fylkesrådet har stor makt. Her skil Troms seg ut ved at ein nesten samla opposisjon meiner fylkesrådet utgjer det tydelege maktsentrum. Opposisjonspolitikarane i Hedmark, Nord-Trøndelag og Nordland har også høg score på fylkesrådet når det gjeld innflytelse, men ligg noko lågare enn Troms.

Dersom vi skal samanlikne med politikarane si vurdering i bystyret i Oslo (1998) og i fylkestinget i Nordland sist ein evaluerte styreforma der (2002), vert fylkesråda i dei fire parlamentarismefylka vurderte som uvanleg sterke. I Oslo og Nordland var det sist 66% og 63 % av politikarane som meinte at byrådet/fylkesrådet hadde stor innflytelse, medan fylkesrådet i dei tre fylka no samla har ein score på 82, 76 og 77%. I høve Oslo kan dette truleg forklarast med at ein i 1998 hadde mindretalsbyråd som i stor grad måtte forhalde seg til bystyret sitt fleirtal frå sak til sak. Når det gjeld Nordland har vi tidlegare vore inne på at ein i førre valperiode hadde ein breiare koalisjon, der posisjonspartia måtte gjennomføre forhandlingar frå sak til sak for å finne fram til kva innstilling ein skulle flagge på vegne av fylkesrådet.

Vi ser at posisjonspolitikarane i Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms meiner deira eiga partigruppe har om lag like stor innflytelse på politikken som fylkesrådet. Dette indikerer at posisjonspartia i fylkestinget alt i alt opplever å ha god kommunikasjon med fylkesrådet. Også posisjonspolitikarane i Nordland opplever at eiga partigruppe har innflytelse, men partigruppene matchar ikkje fullt ut innflytelsen til fylkesrådet som kollegium.

Det er verdt å merke seg at opposisjonspolitikarane derimot vurderer makta til eigne partigrupper til å vere lita. Vi ser at berre 13, 29, 18 og 10% av opposisjonspolitikarane meiner deira eiga partigruppe har svært eller nokså stor innflytelse på den faktiske politikken. Vi kan ut frå dette konkludere med at det er i fylkesrådet og i posisjonspartia sine partigrupper i fylkestinget at makta i stor grad er samla.

Vi merkar oss dessutan at dei politiske sekretærane får relativt høg score, men at dette varierer noko mellom fylkeskommunane. I Troms og Hedmark vurderer heile 40% av opposisjonspolitikarane situasjonen slik at dei politiske sekretærane har stor innflytelse. Dette støttar opp om forventninga om at dei politiske sekretærane medverkar sterkt til å gi fylkesrådet både kapasitet, politisk profil og innflytelse. Fleire informantar påpeiker også gjennom intervju at dei politiske sekretærane i Hedmark fylkeskommune kompenserer for det låge talet på fylkesrådar. Særleg dette med fylkesrådet sin kapasitet vert trekt fram, og kan truleg vere gjenstand for vurdering ved ei ev. justering av parlamentarismemodellen hausten 2007. Det vert hevda å vere eit visst misforhold mellom faktisk kapasitet og uttalt vilje til å vere til stades i ulike samfunnsfora.

I intervju framheva ei rekkje av informantane fylkesrådet som sterkt og innflytelsesrikt, men enkelte stader vert det sagt at det er trong for ei avklaring av dei politiske sekretærane si formelle rolle (Saxi og Stigen 2006:42). Enkelte hevdar at parlamentarismen gjer det enklare for brukarar og samarbeidspartar å vende seg til fylkeskommunen, fordi fylkesrådet synleggjer det politiske ansvaret. Dette er positivt, så lenge ein greier å få tilgang til fylkesrådana. I Hedmark og i Nord-Trøndelag er det spesielt få personar dette er snakk om, og det kan vere eit behov for å avklare nærare korleis dei politiske sekretærane skal arbeide utad.

Administrasjonssjefen sin innflytelse utmerker seg i Nord-Trøndelag og Hedmark, særleg i forhold til Nordland. Dette skuldast etter vår meining at ein i desse fylka har lagt stor vekt på å behalde ein tydeleg administrasjonssjef. Kontakten mellom administrativt tilsette og politisk leiing i fylkesrådet går gjennom administrasjonssjefen, og dette gir tydeleg meirinnflytelse.

#### *Kort om fylkesordføraren sin innflytelse*

Medan fylkesordføraren i ein formannskapsmodell er fylkeskommunen sin fremste politiske representant, blir fylkesordføraren i ein parlamentarisk modell ein langt meir tilbaketrekt aktør. Den politiske makta ligg til fylkesrådet, og ordføraren blir i større grad ein formell møteleiari og offisiell representant i ulike samanhengar. Alle fylkesordførarane vi har snakka med har ei klar oppfatning av at deira rolle er svært ulik fylkesordførarane i formannskapsfylka, og aksepterer dette. Det blir likevel frå fleire fylkesordførarar framheva at dette ikkje må bety at fylkestinget ikkje skal ha makt. Dersom fylkesrådet vert det fullstendig dominerande maktorganet i fylkeskommunen, er det på tide å vurdere om modellen er riktig, hevdar fleire.

Fylkesordføraren si rolle er i realiteten dramatisk endra etter innføringa av parlamentarisme. Vi ser i tabell 4.4 at posisjons- og opposisjonspolitkarane i Hedmark og Nordland vurderer ordføraren sin innflytelse om lag på same måten. Dette er for så vidt interessant. Fylkesordføraren i Hedmark er tillagt eit ansvar for fylkeskommunen sitt internasjonale engasjement. Ordføraren kan elles seiast å ha innflytelse over fylkesrådet fordi ho representerer det største posisjonspartiet, samt på grunn av lang politisk erfaring i Hedmarkpolitikken. Fylkesrådet i Hedmark understreka nettopp dette forholdet som positivt for noverande fylkesordførar, men var samstundes inne på at rolla kan bli mindre attraktiv og innflytelsesrik når andre og meir uerfarne politikkarar skal inn i denne. Fylkesordføraren sjølv argumenterte også for at denne rolla ikkje vil trenge heiltidsstilling i framtida.

I Nordland fylkeskommune reknar særleg posisjonspartia fylkesordføraren for å vere relativt innflytelsesrik i politikken. Dette til tross for at fylkesordføraren ikkje representerer eit posisjonsparti. Vi veit at fylkesordføraren har tilhøyrt fylkesrådet i heile førre periode og i delar av inneverande periode, og tillegg dette relativt stor forklaringskraft. Dette funnet kan i tillegg indikere at fylkesordføraren har ei klart definert rolle i Nordlandspolitikken etter 8 år med parlamentarisme. Ein har funne ei rolle og ei form som gjer at fylkesordføraren politisk ikkje er sett heilt i skuggen. Vi finn samla at 27% av fylkestingsmedlemmane meiner fylkesordføraren har stor innflytelse, medan resultatet frå evalueringa i 2002 syner at det samla var 34% av fylkespolitikkarane som meinte det same (Saxi 2002:30).

Også i Troms er oppgåver knytt til fylkeskommunen sitt internasjonale engasjement lagt til fylkesordføraren. Fylkesordføraren representerer eit posisjonsparti, og har såleis muligheit for å påverke dei politiske prosessane i relativt stor grad. Det er også innført ei ordning med faste møtepunkt mellom fylkesordføraren og fylkesrådet, noko som er kome på plass i perioden. Likevel oppgir politikkarane i Troms at fylkesordføraren har relativt låg politisk innflytelse.

Det er ei gjennomgåande oppfatning blant våre informantar at det er for få arbeidsoppgåver i ein parlamentarismefylkeskommune til å fylle ei heiltidsstilling for fylkesordføraren. Enkelte spør om det er behov for fylkesordføraren i det heile.

Vi sluttar oss til konklusjonen frå evalueringa i Hedmark fylkeskommune, som slår fast at fylkesordføraren er ein nødvendig aktør i heile den politiske organiseringa, og særleg i parlamentariske krisesituasjonar vil fylkesordføraren ha eit særleg ansvar.

### *Fylkesrådet sitt arbeid*

I tabellen under skal vi sjå nærare på korleis fylkespolitikarane vurderer ulike sider ved fylkesrådet sitt arbeid. Her er fylkespolitikarane stilt overfor påstandar som kan medverke til å utdjupe svarfordelinga vi såg i tabell 4.4.

*Tabell 4.5: Fylkestingsrepresentantane sine vurderingar omkring korleis fylkesrådet fungerer. Prosentdel som er heilt eller delvis samde i påstandane.*

	Hedmark			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
a) Fylkesrådet har stor innflytelse over fylkestinget ved at det innstiller i saker til fylkestinget sine komitear	89	100	94	90	86	88	100	100	100	100	90	96
b) Fylkesrådet fremjar først og fremst sine politiske synspunkt i sakene som vert lagt fram for fylkestinget	68	53	62	70	71	71	53	63	58	47	60	52
c) Fylkesrådet sin dagsorden vert først og fremst bestemt av fylkestinget sine vedtak og signal	47	13	33	40	57	43	59	11	33	53	0	32
d) Fylkesrådet sin dagsorden vert i stor grad bestemt av kva saker som vert tekne opp i media	11	27	18	10	0	6	12	11	11	13	20	16
e) Fylkesrådet sin dagsorden vert i stor grad bestemt av interessegrupper utanfor dei administrative og politiske organa	5	33	18	10	14	12	18	16	17	20	20	20
f) Fylkesrådet har god styring med administrasjonen si iverksetting av vedtak	74	40	59	90	43	71	88	53	69	60	50	56
g) Fylkesrådet opptre som eit kollegium, og følgjer ikkje dei einskilde sektorane sine interesser når konkrete saker skal behandlast	63	47	56	90	71	82	65	37	50	20	40	28
h) Fylkesrådet legg først og fremst fram prinsipsaker og overordna sakstypar for fylkestinget	58	33	47	50	43	47	53	39	46	60	20	44
<i>N= 112</i>	<i>(19)</i>	<i>(14)</i>	<i>(33)</i>	<i>(10)</i>	<i>(7)</i>	<i>(17)</i>	<i>(17)</i>	<i>(19)</i>	<i>(36)</i>	<i>(16)</i>	<i>(10)</i>	<i>(26)</i>

Vi kan lese av tabell 4.5 at fylkesrådet først og fremst har stor innflytelse over fylkestinget fordi rådet innstiller i dei sakene som skal opp til behandling i tinget. Innstillingsretten kombinert med fleirtalsstyre er den viktigaste kjelda til innflytelse, fordi ein her kan *vinkle sakene* slik ein ønskjer. Fylkesrådet kan på denne måten legge premissane for debatten i komiteane samt i fylkestinget som plenum.

Vi ser at mellom 52 og 71% av politikarane i dei fire fylkeskommunane er heilt eller delvis einige i at fylkesrådet fremjar sine politiske synspunkt i sakene som vert lagt fram for fylkestinget (jf. påstand b.). Fylkesråda kan difor seiast å ha ein relativt klar politisk profil, og ein har lite behov for å ta omsyn til opposisjonspartia sine politiske retningar i det ein legg fram tilrådingar i sakene. Politikarane i opposisjon er langt på veg samde i denne vurderinga.

Den relative innflytelsen til fylkesrådet og fylkestinget kjem tydeleg fram i påstand c) om at fylkesrådet sin dagsorden først og fremst blir bestemt av vedtaka i fylkestinget. Vi ser at det berre er mellom 32-43% av politikarane som er heilt eller delvis einige i at dette faktisk er tilfelle. Særleg opposisjonspolitikarane er usamde i at vedtak og signal frå fylkestinget bestemmer fylkesrådet sin dagsorden. Dette slår fast at fylkestinget sin innflytelse over fylkesrådet vert opplevd som svært avgrensa, ut frå våre data. Opposisjonspolitikarane i Troms fylkeskommune kjenner seg særleg plasserte *i skyggenes dal*, og opplever å ikkje kunne påverke dei politiske prosessane og avgjerdene i særleg stor grad.

Det er likevel interessant at om lag halvparten av posisjonspolitikarane opplever at fylkestinget sine føringar styrer fylkesrådet sitt arbeid, medan opposisjonspolitikarane ikkje opplever at dette er tilfelle. Det understrekar ein konklusjon vi tidlegare har vore inne på, nemleg at fylkesråda må seiast å kommunisere relativt bra med sine eigne partigrupper i fylkestinget. Partigruppene vert lytta til i politikuttforming og når vedtak skal gjerast.

Når ein såpass låg del av fylkespolitikarane seier seg heilt eller delvis samde i påstandane d) og e) kan det tyde på at verken media eller eksterne interessegrupper påverkar fylkesrådet i særleg grad.

Fylkesrådet har innflytelse i kraft av å kunne følgje iverksettinga av dei vedtaka som fylkestinget har gjort (jf. påstand f). I Nordland og Nord-Trøndelag fylkeskommunar er om lag 70% av politikarane heilt eller delvis samde i at fylkesrådet har god styring med administrasjonen si iverksetting. Sjølv om vi ser at opposisjonspolitikarane er noko meir kritiske enn posisjonspolitikarane, trur vi fartstida med parlamentarisme spelar ei viktig rolle i forhold til dette punktet. I Nordland fylkeskommune er det etter kvart innarbeidd gode rutinar for samspelet mellom politikk og administrasjon. Administrasjonen kjenner si rolle i den politiske styringskjeda, og fylkesrådsmedlemene understreka det gode forholdet til administrasjonen i dei kvalitative intervjuva vi har gjennomført.

*Fylkesrådene kan nok til tider bli litt for mye etatssjefer, men administrasjonen påvirker også tungt tilbake. Administrasjonen er ekstremt lojal overfor politisk ledelse!*

Dei to siste påstandane vi har tatt med i tabell 4.5 tek opp litt andre sider ved fylkesrådet sin aktivitet. Svara på påstand g) syner at det er noko usemje om i kva grad fylkesrådet opptre som eit *samla kollegium*, eller om dei følgjer opp enkeltsektorar sine interesser når konkrete saker vert behandla. Om lag halvparten av politikarane i Hedmark fylkeskommune er heilt eller delvis samde i at fylkesrådet opptre som eit kollegium, og ein unngår å følgje opp enkeltsektorar sine *sub-interesser*. Særleg i Hedmark, men også i dei andre fylka, vart heilskapleg politisk tenking framheva som ei målsetjing med parlamentarismen. I lys av dette kan ein velje å meine at svarprosenten for heilt eller delvis einig er relativt låg.

Posisjonspolitikarane i Troms fylkeskommune synest å meine at fylkesrådet i større grad burde vore koordinert for å opptre som eit kollegium. Det kan truleg variere i periodar i kva grad fylkesrådene vel å opptre som *solospelarar* eller som representantar for eit kollegium.

Over tid vil vi tilrå at fylkesrådet tilstrevar å bli oppfatta som eit kollegium. Dette for å ha nødvendig tillit i fylkestinget, og for å stimulere til teamkjennele internt. Alternativt kan ein stå i fare for at fylkestinget, og også administrasjonen, opplever at det er sterk intern konkurranse i fylkesrådet. Dette vil kunne svekke fylkesrådet sitt truverde, og det vil skape tvil om fylkesrådspartia faktisk er i stand til å samarbeide om dei viktige beslutningane.

Påstand h) tek opp om fylkesrådet har fokus på overordna prinsipp og politiske føringar, eller om ein er mest oppteken av å arbeide seg inn i detaljsaker. Det blir gjerne uttalt som eit overordna ønskje at fylkespolitikarane skal engasjere seg i overordna politiske føringar og prinsipp, medan detaljstyringa bør overlatast til fagfolka i administrasjonen. Fleirtalsparlamentarisme vil i prinsippet framheve rolla som *den strategiske politikaren*, fordi fylkesrådet kan stake ut prinsippa for den kursen som skal følgjast i den fireårsperioden ein er valde for.

Vi ser likevel at det berre er mellom 44 og 47% av fylkestingspolitikarane i dei fire fylka som er heilt eller delvis enige i at fylkesrådet først og fremst legg fram prinsipp saker og overordna saker til behandling i fylkestinget. Også her er opposisjonen noko meir skeptiske enn posisjonspolitikarane. Det er likevel ei utfordring å tolke svarfordelinga her. Vi kan sjå det slik at opposisjonspolitikarane gjennomgåande er kritiske til fylkesrådet sin evne til å stake ut ein langsiktig og overordna kurs for fylkeskommunen, og at ein såleis meiner fylkesrådet i for stor grad tek tak i detaljar og enkeltsaker. Opposisjonen sin kritikk her kan også sjåast på som eit uttrykk for at ein er misnøgd med den kursen som fylkesrådet stakar ut.

*Fylkesrådet – både kollegium og enkeltrådar med utstrakt og avklara mynde?*

Enkelte av informantane legg stor vekt på at *fylkesrådet sin måte å handtere parlamentarismen på* er avgjerande for om modellen fungerer eller ikkje. Det vert sagt at det ikkje er modellen i seg sjølv som ev. ikkje fungerer, men at måten dei ulike rollene blir fylt på bestemmer suksessen til styringsmodellen. Eit fylkesrådsmedlem kommenterte dette slik:

*Håndteringen av modellen er krevende. Både internt i fylkesrådet, mellom fylkesrådet og fylkestinget, mellom fylkesrådet og administrasjonen samt mellom fylkesrådet og egne partigrupper i fylkestinget. I sum krever dette et klokt lederskap. Fylkestinget er det øverste politiske organet i fylkeskommunen, og fylkesrådet må utvise politisk kløkt og involvere hele tinget i det politiske arbeidet. Vi som sitter i fylkesrådet har ikke alltid de eneste og beste løsningene, og både opposisjonen og egne partigrupper er jo egentlig en ressurs for å fram alternative synspunkter. Det gjelder for så vidt også å involvere hele posisjonsgruppene, og ikke bare gruppelederne.*

(...)

*Det vil ellers være avgjørende for administrasjonen, og for så vidt også for våre samarbeidspartnere utenfor fylkeskommunen, at fylkesrådet avklarer hvem som har ansvaret for de ulike politikkområdene. En klar arbeidsdeling med tilhørende delegering av politiske fullmakter er helt nødvendig for at modellen skal fungere etter intensjonen.*

Særleg synspunktet om å involvere heile fylkestinget i det politiske arbeidet får støtte hos fleire opposisjonspolitikarar. Når opposisjonen opplever at fylkestinget ikkje blir involvert i det politiske arbeidet, skuldast ikkje dette nødvendigvis at opposisjonen ikkje får gjennomslag i konkrete saker. Det kan nok i noka grad vere slik at dei opplever ei stadig *maktmarkering* hos fylkesrådet, i form av ikkje alltid å få tidleg informasjon om sakene og at dei ikkje blir inviterte til å delta i viktige prosessar. Eit fylkesrådsmedlem kommenterte dette slik:

*Fylkesrådet står seg på å invitere til noe mer involverende prosesser rundt de politiske sakene enn man har gjort fram til nå. Kanskje kunne komiteene vært en god arena for å en bredere*

*drøfting av store og prinsipielle saker som er på tur opp? Det er selvsagt posisjonen sitt privilegium å ta hensyn til det man vil av opposisjonen sine synspunkter når saken endelig skal legges fram, og det tror jeg opposisjonen skjønner ligger i styringsmodellen. Man ville på denne måten fremdeles rendyrke majoritetsstyret som parlamentarismen fører med seg, men man ville samtidig sikre en bredde og en involvering i politikken i regionen.*

Det er også kome fram eksempel på at fylkesrådet har involvert opposisjonspolitikarane i strategiske prosessar. Følgjande kommentar kom frå ein informant i Troms fylkeskommune:

*Når vi arbeidet med strukturmeldinga for fiskeri, inviterte fylkesrådet både opposisjonen og sine egne partigrupper i fylkestinget inn i arbeidet. Dette var en fruktbar måte å arbeide på. Det er ofte unødvendig å skape politiske skillelinjer bare fordi man ikke involverer. Da blir mistilliten og uenigheten ikke et resultat av uenighet i politiske saker, men et resultat av det enkelte opplever som maktarroganse og dårlige prosesser.*

Ein av fylkesrådana la særleg vekt på at fylkesråda sitt ansvar for å styre administrasjonen krev *delegering av mynde*. Her har dei fire fylkeskommunane organisert seg litt ulikt, og det vil kunne påverke behovet for delegering til det enkelte fylkesråd. I Troms og i Nordland fylkeskommunar har ein innført ei organisert med ei direkte linje mellom fylkesrådana og dei administrative fagavdelingane. Særleg når vi snakka om breie koalisjonsregjeringar, som vi har i Troms der fire parti utgjør fleirtalet, vil det vere viktig at fylkesrådet har ei avklara fordeling av ansvar og oppgåver til fagfylkesrådana. Det vil vere avgjerande at administrasjonen ikkje må forhalde seg til fleire ulike signal i sitt saksførebuande arbeid.

Fylkesrådet må likevel trekkje opp dei prinsipielle linjene i fellesskap, slik at kollegiet står bak fylkesrådana sine styringssignal til administrasjonen. Fylkesrådsleiar har eit overordna ansvar for gjennomføringa av fylkestingsfleirtalet sin politikk.

På dette området står på mange måtar Hedmark og Nord-Trøndelag i motsett situasjon. Her har ein valt å behalde ein sterk og synleg administrasjonssjef som skal vere fylkesrådet sitt kontaktpunkt mot administrasjonen.

Også overfor samarbeidspartane utanfor fylkeskommunen vil det vere viktig at fylkesrådana har fullmakter til å ta avgjersler inntil eit visst nivå. Ein vinst med den parlamentariske styringsmodellen vil vere at samarbeidspartar opplever at beslutningsprosessane blir raskare, og at eit møte med fylkesrådet i realiteten er eit møte med *majoritetsmeiniga* i fylkeskommunen.

Eit fylkesrådsmedlem framhevar at det er viktig at fylkesrådana har tillit til kvarandre:

*Fylkesråd som bygger på koalisjoner må nok gjennom noen øvelser for å bli trygge nok på hverandre og på sin rolle. Dersom man får til den gode balansen mellom felles overordnet politikkutforming og avklarede fullmakter for den enkelte fylkesråden, vil fylkesrådet også få den legitimiteten i fylkestinget som man trenger. (...) Selv om man delegerer myndighet innenfor politikkområdene til fylkesrådene, er det viktig at fylkesrådet som kollegium står samlet bak alle sakene som blir lagt fram for fylkestinget. (...) Delegeringen av myndighet til fylkesrådene bør gjøres på en slik måte at det blir en gjennomgående linje fra fylkesrådet til administrasjonen.*

Dette blir av enkelte framheva som ein premiss for at fylkesrådet skal fungere som kollegium. Beslutningar som trekkjer opp den overordna politikken bør gjerast i fylkestinget og i fylkesrådet som kollegium, men alle kan ikkje ha fagleg innsikt til å meine noko om alt. Det bør difor bli gitt fullmakter til det enkelte fylkesrådet. Etatssjefane i administrasjonen vil på



denne måten ha eit ryddig forhold til fylkesrådet, og vedkomande vil vite kven av fylkesrådene som *har saka*.

Resultata frå undersøkinga syner at vi har fire sterke og majoritetsprega fylkesråd i våre case. Vi har sett at sjølv om vi har med fylkesråd å gjere om berre har knappe fleirtalskoalisjonar bak seg i fylkestinget, blir dei vurderte som den absolutte maktbastionen i fylkeskommunane.

Undersøkinga støttar opp om konklusjonen som vart trekt etter NIBR si undersøking av Hedmark fylkeskommune hausten 2006, om at makta kan seiast å ha blitt konsentrert i to omgangar ved innføring av parlamentarisme. Først er fylkestinget si makt konsentrert til posisjonen, og deretter er posisjonen si makt konsentrert ytterlegare ved at fylkesrådet berre består av 3 til 5 medlemmar. Den formelle maktbasisen heng sjølvsagt saman med fylkesrådet sin innstillingsrett samt med overtakinga av fylkesrådsmannen sine tidlegare funksjonar.

Både gjennom spørjeundersøkinga og i intervjumaterialet finn vi at fylkesrådet er sterkt og innflytelsesrikt i dei fire fylkeskommunane samanlikna med andre organ og instansar. Særleg er det verdt å merke seg fylkesråda sin innflytelse i forhold til fylkestinget.

Vi har sett at særleg opposisjonen vurderer sin eigen innflytelse som liten. Opposisjonen er i kommentarfelta til spørjeskjemaet til tider negative i sine omtalar av fylkesråda si maktutøving. Eit fylkesrådsmedlem kommenterte dette slik:

*Opposisjonspartiene satt tidligere i fylkesutvalget, og opplever helt klart at de har mistet innflytelse etter innføringen av parlamentarisme. Men dette ligger langt på vei innbakt i den parlamentariske styringsmodellen. Likevel tror jeg at vi står oss på å bli flinkere til å nytte hele fylkestinget, og da gjerne gjennom komitearbeid, til befaringer og annet. Dette vil føre til at flere blir kjent med den fylkeskommunale organisasjonen, og fylkeskommunen sine samarbeidsparter.*

Ein av fylkesrådsleiarane kommenterte opposisjonen sin misnøye slik:

*Jeg mener vi på en saklig og grundig måte har fått på plass en styringsmodell som er basert på prinsippene i parlamentarismen. Det var dette fylkestinget bestilte. Vi er åpne for å gjøre justeringer av modellen, slik at vi får den til å fungere best mulig på alle måter. (...) Vi mener at parlamentarismen faktisk skal konsentrere makta til de som har flertallet. De som er lite fornøyde med modellen, er nok i realiteten misfornøyde med parlamentarismen sin favorisering av flertallet, og ikke med måten vi har innført modellen på hos oss.*

Det er elles interessant at heller ikkje eksterne interessegrupper eller media ser ut til å ha særskilt stor innflytelse på fylkesrådet sine prioriteringar og dagsorden. Dette forsterkar inntrykket av dei fire fylkesråda både formelt og reelt har stor innflytelse. Vi skal seinare i rapporten sjå nærare på media si framstilling, og vi skal sjå at media syner fylkeskommunen relativt stor merksemd. I lys av dette vil vi hevde at den låge innflytelsen som media vert tillagt i svara frå spørjeundersøkinga er noko overraskande.

#### **4.4 Fylkestinget si rolle – *vitalisert* eller *parkert*?**

##### *Kvantitative og kvalitative svar*

Kva meiner politikarane sjølve om ulike sider ved arbeidet i fylkestinget etter innføringa av parlamentarisme? Fører parlamentarisme til at fylkestinget blir sett på sidelina, slik førre avsnitt kunne antyde, eller er det framleis slik at parlamentet styrer? På kva måte deler ev.

fylkestinget makta med fylkesrådet, administrasjonen, media, interesseorganisasjonar og dei politiske partia?

Vi har sett at i eit parlamentarisk system med fleirtalsfylkesråd er rådet oppfatta som eit svært mektig organ i den fylkeskommunale styringskjeda. Kan fylkestinget framstå som vitalt og handlekraftig til tross for at vi i alle dei fire fylkeskommunane har sterke, majoritetsprega fylkesråd? Eller er omgrepet avmakt ein meir treffande karakteristikkk for fylkestinget si rolle i det nye styringssystemet? Vi vil sjå nærare på både fylkestinget som plenumsforsamling og på komiteane som innstillande organ. Vi belyser også i dette kapitlet gjennomgåande fylkestinga sine meiningar om den politiske arbeidsforma ved å vise til både dei utsende spørjeskjemaa og til intervju med fylkestingsrepresentantar.

### *Komitearbeidet – arena for det politiske handverket?*

Komiteane har ikkje vedtaksmynde. I fylkestingskomiteane skal ulike politiske løysingar drøftast med det mål for auget at komiteen skal gi ei innstilling til vedtak i saka. På denne måten kan vi seie at komiteen skal førebu sakene for behandling i fylkestinget, sidan det berre er fylkestinget og fylkesrådet som har *beslutningskompetanse* i den parlamentariske modellen.

Komiteane som er etablerte i dei fire fylkeskommunane har ulik innretning. I Hedmark fylkeskommune er komiteane inndelte etter eit såkalla *generalistprinsipp*. Dette betyr at komiteane ikkje spesialiserer seg på enkelte av dei fylkeskommunale fagområda (slik som t.d. fagkomiteane på Stortinget), men at alle komitear i praksis skal kunne behandle saker innanfor alle sektorområde i fylkeskommunen. Generalistprinsippet kjem til uttrykk også i organiseringa av fylkesrådet, der det heiter at rådet skal opptre som eit kollegium der medlemmane ikkje har delegert instruksjons- eller vedtaksmynde. Grunngevinga for ei slik organisering er knytt til fylkeskommunen sitt ønske om å fylle rolla som heilskapleg regional utviklingsaktør. Det har i utviklinga av modellen vore eit mål å ikkje bygge opp ei organisering som stimulerer til konkurranse mellom sektorar, men å etablere eit mest muleg heilskapleg utgangspunkt for å utvikle Hedmark fylke.

I Nord-Trøndelag, Nordland og Troms er det innført ei ordning med fagkomitear som utgangspunkt. Prinsippet om fagkomitear i Stortinget går langt tilbake i tid, og like eins debatten om slik faginndeling. Allereie i 1875 uttalte representanten Bødker i lagtinget at:

*(...) det Ideale vilde være at alle Thingets Medlemmer var lige godt inde i alle Sager, og at man kunde undvære Komiteer (ref. Stigen og Saxi 2006:53).*

På grunn av saksmengd og kompleksitet har det vist seg å vere nyttig å dele inn Stortinget i komitear. Nesten alle saker som skal opp i Stortinget og Odelstinget, vert først behandla av ein fagkomite. Samtlege 169 stortingsrepresentantar sit i ein av dei 13 faste fagkomiteane på Stortinget. Stortingspresidenten og visepresidenten kan få fritak frå å vere komitemedlem. På Stortinget sine heimesider vert det gitt ei orientering om organiseringa av arbeidet på tinget, og det vert understreka i omtalen av komiteane at det er under arbeidet i komiteane og partigruppene at dei fleste sakene i realiteten finn si løysing og vert avgjorde<sup>13</sup>. Sjølv om den detaljerte behandlinga i komitesystemet på Stortinget er eit særtrekk ved det norske systemet, er det eit generelt trekk ved parlamentariske system at komiteane er arenaer der det politiske hendverket blir gjort. Dei opne forhandlingane og diskusjonane i den folkevalde forsamlinga

---

<sup>13</sup> [http://www.stortinget.no/om\\_stortinget/arbeidet/komiteer.html](http://www.stortinget.no/om_stortinget/arbeidet/komiteer.html)

blir gjerne gjennomført og prega av markering av politiske standpunkt og prinsipielle understrekingar.

Vi har tidlegare sett at fylkestingskomiteane ikkje blir vurdert til å ha særleg stor innflytelse av politikarane samla sett. Dette er i utgangspunktet overraskande, når vi samanliknar med politikarane sine eigne vurderingar av komiteane sin innflytelse i Oslo kommune (1998) og i Nordland fylkeskommune (2002). Her var det om lag 80% og 52% av politikarane som la vekt på at komiteane hadde stor innflytelse. Det høge talet for Oslo var i utgangspunktet overraskande høgt, då komiteane her vart vurderte til å ha større innflytelse enn komitear/utval med beslutningsmynde i andre byar. Ein gjennomgang av det kvalitative informantmaterialet gav eit tydeleg svar på grunnen til dei mektige komiteane i Oslo. Mindretalsbyrådet hadde eit stort behov for å gjere *politiske sonderingar* i bystyret, og komiteane vart dei viktigaste knutepunkta for slike sonderingar. På grunn av det omfattande behovet for sonderingar, får komiteane stor innflytelse på behandlinga i bystyret. Komiteane er vitaliserte fordi komiteen i siste instans sit med nøkkelen til byrådet si politiske framtid (Hagen m.fl. 1999:54). I tillegg var komiteane i Oslo lukka dei første åra. Desse er sidan blitt opna som følgje av endringar i kommunelova.

Tabell 4.6 syner at om lag 59% av fylkestingsrepresentantane frå posisjonspartia og 68% av dei som representerer opposisjonspartia i Nordland fylkeskommune er heilt eller delvis einige i at det er i komiteane det viktigaste politiske arbeidet vert gjort. Dette er høgast oppslutning om komiteane si viktigheitsgrad i vår undersøking, og vi tilskriv dette den lange erfaringa ein i Nordland har med komitearbeidsforma. Komiteane vart innførte allereie under formannskapsmodellen, og er innarbeidd som ei naturleg oppfølging av dette i den parlamentariske styringsmodellen.

Tabell 4.6: Politikarane sitt svar på påstand om korleis fylkestinget sine komitear fungerer. Prosentdel som er heilt eller delvis einige.

	Hedmark			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
a) Det er i komiteane det viktigaste politiske arbeidet blir gjort	28	20	24	20	0	12	59	68	64	36	30	33
b) Opne komitémøte svekkar mulegheitene for å få til praktiske kompromiss i fylkestinget	0	20	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
c) Behandlinga av saker i komiteane gir eit godt grunnlag for fylkestinget si plenumsbehandling	63	73	76	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>N= 112</i>	<i>(19)</i>	<i>(14)</i>	<i>(33)</i>	<i>(10)</i>	<i>(7)</i>	<i>(17)</i>	<i>(17)</i>	<i>(19)</i>	<i>(36)</i>	<i>(16)</i>	<i>(10)</i>	<i>(26)</i>

Sjølv om det i dei andre fylkeskommunane er relativt få fylkespolitikarar som meiner at fylkestingskomiteane er dei viktigaste politiske arenaene, ser vi likevel at relativt mange meiner at behandlinga av saker i komiteane gir eit godt grunnlag for fylkestinget si plenumsbehandling. Dette spørsmålet hadde vi ikkje med i spørjeundersøkinga i Nordland, Nord-Trøndelag og Troms.

Stortingskomiteane arbeider i *lukka* komitémøte. I dei fire fylkeskommunane er komiteane *opne*, noko som inneber at det er muleg både for media, for andre tilsette og for folkevalde i fylkeskommunen å vere til stades under komiteforhandlingane. I fylkeskommunane deltek

både fylkesrådene og administrasjonssjefen i komitémøta, og svarer på ev. spørsmål frå komiteemedlemene. Dette kan forklare kvifor relativt mange av politikarane vurderer komiteane som viktige førebuingsorgan for plenumsbehandlinga. Samstundes kan det vere grunn til å spørje om komiteane som politiske verkstader blir svekka når fylkesrådene, som ansvarlege for saksframstillingane, møter.

Komiteane er i utgangspunktet ein arena for politiske forhandlingar, og det kan hevdast å vere ein føremon med ein viss "arbeidsro" i desse organa. Dersom ein i tillegg får ein auka omtale i media kan ein hevde at dei besluttande organa i fylkeskommunen kan bli svekka som politisk "verkstad" og ein får i større grad komitearbeidet framstilt som politisk "teater" (Brox 1993:22, Lødemel og Saxi 2003:41). Stortingskomiteane er ved sida av å vere lukka (det er t.d. ikkje lov å skrive referat frå forhandlingane), ikkje ein arena der statsrådene deltek. Her rår parlamentarikarane grunnen åleine.

Hovudgrunnen til komiteane sin relativt svake stilling i Hedmark fylkeskommune er truleg at fylkesrådet har hatt fleirtal i fylkestinget. I saker av prinsipiell betydning *får fylkesrådet det uansett som det vil*. Dette støttar opp om Hagen et.al. (1999) sine vurderingar omkring komiteane si viktige rolle i Oslo, der byrådet motsett måtte gjere ei rekkje politiske sonderingar og vitalisere komiteane fordi rådet berre hadde eit mindretal bak seg i bystyret.

Eit svært interessant innspel kom frå ein administrativt tilsett i Nordland fylkeskommune når det gjeld kvifor komiteehandlingane ikkje fullt ut er blitt dei politiske verkstadane som ein kunne ha tenkt seg. Det vart peika på at komiteane truleg *fungerte betre for parlamentarismen vart innført*. Vi har peika på at allereie tidleg på 1990-talet innførte Nordland fylkeskommune komiteehandlingar innanfor ramma av formannskapsmodellen. Då var det fylkesrådmannen som la fram sakene, medan det no er fylkesrådet som gjer dette. Det inneber at det no alltid blir dei same partia som forsvarer sakene slik dei er lagt fram, og den andre sida (ein til tider frustrert opposisjon) som må angripe. Før *varierte rollene* mykje meir i komiteane.

Ei anna årsak kan vere den avgrensa saksmengda i fylkespolitikken. Etter 01.01.2002, då spesialisthelsetenesta vart overført til staten, vil enkelte hevde at fylkeskommunen har ansvar for få saker av vital betydning for innbyggerane. Dette bidrar også til at det ikkje er så enkelt å etablere vitale fagkomitear. Opprettinga av fagkomitear på Stortinget er grunngeve med at saksmengda er så omfattande at representantane ikkje vil klare å setje seg inn i alle saker som skal behandlast. Spesialisering av komiteane på Stortinget var difor nødvendig. Dette argumentet er det få som nyttar om dagens fylkeskommune.

#### *Fylkestinget som plenumsforsamling*

Vi såg i tabell 4.4 at til tross for at fylkesråda i dei fire fylkeskommunane vert vurdert som svært sterke og innflytelsesrike, er det likevel mellom 39-72% av politikarane som meiner at fylkestinget har stor eller nokså stor innflytelse. Det er representantane for partia som støttar fylkesråda som opplever at innflytelsen til fylkestinget er størst. Med majoritetsfylkesråd er dette kanskje ikkje så overraskande. Fylkesrådet er avhengig av å ha eit godt forhold til sine eigne partigrupper i fylkestinget, og etablering av ein god dynamikk mellom posisjonspartia i fylkestinget og fylkesrådet er høgt prioritert i alle dei fire fylkesråda. Dersom ein lukkast med denne dynamikken, sikrar fleirtalsfylkesrådet si makt.

I fylkestingsperioden 2003-07 har Hedmark og Nordland fylkeskommunar hatt eit svært knapt fleirtal bak fylkesrådet i fylkestinget. Dersom berre ein eller nokre få representantar bryt ut og

stemmer med opposisjonspartia, vil fleirtalet vere borte. Nord-Trøndelag og Troms har noko meir margin å gå på. I Troms kan t.d. KrF. bryte ut frå fylkesrådet i ei sak utan at fleirtalet er trua.

I tabellen under skal vi sjå korleis fylkestingspolitikarane vurderer ulike sider ved fylkestinget sin funksjon. Vi har gjennomgåande sett at svara i stor grad har vore avhengige av ståstad for den enkelte respondent, og vi fordeler difor også her svar etter posisjon og opposisjon.

Tabell 4.7: Fylkestingspolitikarane sine svar på påstandar om fylkestinget sin funksjon. Prosentdel som er heilt eller delvis samd.

	Hedmark			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
a) Arbeidet i fylkestinget vert opplevd som meningsfullt	90	47	71	80	57	71	88	42	63	67	20	48
b) Debattane i fylkestinget er interessante	84	67	76	80	72	77	76	74	75	73	60	68
c) Eg føler eg får gjort nytte for meg i fylkestingsarbeidet	94	47	67	90	72	82	75	42	57	64	70	67
d) Fylkestinget er mest eit sandpårøingsorgan	22	67	42	20	57	35	47	95	72	60	90	72
e) Stemmegivinga i fylkestinget følgjer først og fremst dei politiske skiljelinene mellom opposisjons- og posisjonspartia	79	87	82	90	71	82	82	74	78	93	90	92
f) Fylkestinget er først og fremst eit organ for markering av politiske standpunkt	63	73	68	70	71	70	44	89	68	80	90	84
g) Fylkestingsrepresentantane konsentrerer seg i hovudsak om prinsipp, og ikkje detaljar i sakene som vert behandla i fylkestinget	21	27	24	30	29	29	24	42	33	33	30	32
h) Fylkestingsrepresentantane er meir opptekne av å ivareta interessene til sin heimkommune/sitt distrikt enn av å sikre interessene til innbygarane i heile fylke	58	80	68	10	43	24	41	37	39	67	30	52
i) Lokalavisene si dekking av fylkestingssamlingane er god	42	47	44	70	72	71	35	16	25	13	10	12
<i>N = 112</i>	<i>(19)</i>	<i>(14)</i>	<i>(33)</i>	<i>(10)</i>	<i>(7)</i>	<i>(17)</i>	<i>(17)</i>	<i>(19)</i>	<i>(36)</i>	<i>(16)</i>	<i>(10)</i>	<i>(26)</i>

Vi ser det som viktig både for dei sitjande politikarane sin motivasjon og for rekrutteringa til fylkespolitikken at arbeidet i fylkestinget vert opplevd som meningsfullt. Tala vi finn frå respondentane i Troms er i så måte viktige å ta på alvor. Sjølv om nesten 70% av posisjonspolitikarane opplever det politiske arbeidet som meningsfullt, er det berre 20% av opposisjonspolitikarane som er heilt eller delvis samde i påstanden. Også i Hedmark og Nordland er det under halvparten av respondentane frå opposisjonspartia som sluttar seg til denne påstanden. Medan posisjonspolitikarane opplever at det er muleg å påverke dei

politiske prosessane og vedtaka som vert gjort, og i all hovudsak sluttar seg til at det er meningsfullt å drive politisk arbeid i fylkespolitikken, finn opposisjonen situasjonen lite tilfredsstillande. Posisjonspolitikarane sluttar seg til påstanden om at ein får gjort nytte for seg i fylkestingsarbeidet, jf. påstand c). Opposisjonen er heller ikkje her samd i same grad.

Eit fleirtal av fylkestingspolitikarane sluttar seg til påstaden om at debattane i fylkestinget er interessante. Våre informantar i dei kvalitative intervjuane støttar dette i stor grad, og er opptekne av å formidle at fylkestinget er ansvarleg for svært viktige samfunnsoppgåver som krev engasjement for å finne gode løysingar.

Påstand d) hevdar at fylkestinget er eit *sandpåstrøingsorgan*. Vi ser at særleg opposisjonspolitikarane er samde i dette, noko vi trur skuldast opplevinga av å i for lita grad kunne påverke fylkesrådet si innstilling til vedtak når denne vert behandla i tinget. Politikarane som representerer posisjonspartia støttar i lita grad denne påstanden. Dette samsvarer med våre forventningar om at posisjonspartia i større grad er trekte inn i dei politiske prosessane som går føre seg i førebuing og utarbeiding av dei politiske sakene. Opposisjonen meiner at det meste er bestemt i framkant av behandlinga i fylkestinget.

Svarfordelinga på påstand e) bekreftar at mange politikarar opplever at parlamentarisme har medverka til å realisere målet om å tydeleggjere dei politiske skiljelinene i fylkespolitikken. Det er eit klart fleirtal både i posisjon og opposisjon som er heilt eller delvis einige i at stemmegivinga i fylkestinget følgjer dei politiske skiljelinene mellom opposisjon og posisjon. I forhold til tanken om at dei politiske alternativa skal kome tydelegare til uttrykk overfor veljarane kan dette seiast å vere positivt.

Stigen og Saxi (2006:50) framhevar at dette også kan vere problematisk, fordi det kan synast som om fylkestinget som arena for genuin kommunikasjon, der det er argumentasjonen i den politiske debatten som avgjer kva representantane går inn for, ikkje fungerer. Dersom ikkje debattane i fylkestinget får reell påverknad på stemmegivinga, kan dei lett bli oppfatta som meiningslause, og ein viktig del av poenget med å drive fylkespolitikk fell bort.

Svara på påstand f) syner at det er eit fleirtal, både i posisjon og opposisjon, for at fylkestinget først og fremst er eit organ for å markere politiske standpunkt. Dette støttar opp under ein slik antakelse. Svara indikerer også at det er viktig for representantane å signalisere kva dei meiner om sakene som er oppe til behandling, sjølv om dette ikkje nødvendigvis påverkar utfallet av stemmegivinga i fylkestinget. Markering av politiske skiljelinar er viktig sjølv i ein politisk situasjon med fleirtalsfylkesråd.

Påstand g) viser at det ikkje berre er fylkesrådet som vert oppfatta å vere meir detaljorientert enn strategisk retta. Fylkestingsrepresentantane sjølve innser at dei i stor grad konsentrerer seg om detaljar og enkeltsaker, og i mindre grad om overordna politikk og prinsipp. Dette har til ei viss grad samanheng med kva for saker fylkesrådet vel å leggje fram for fylkestinget, men det har også samanheng med at representantane i relativt stor grad har fokus på saker som vedkjem deira eige heimedistrikt. Påstand h) fortel noko om dette fokuset.

Ved innføringa av direkte val til fylkestinget i 1975 vart det forventa at fylkestinget skulle bli ein arena for utvikling av fylkespolitikarar. Fylkespolitikarane skulle vere representantar for heile fylket, og skulle ta omsyn til heilskapen i det politiske biletet. Svara på påstand h) om at fylkestingsrepresentantane er meir opptekne av å ivareta interessene til sin heimkommune/sitt distrikt enn av å sikre interessene til innbyggjarane i heile fylket syner t.d. at heile 68% av

representantane er heilt eller delvis samde i at politikarane i fylkestinget i Hedmark er meir opptekne av å ivareta lokale interesser enn heilskaplege fylkesinteresser. Ei forklaring på dette kan vere at fylkestinget berre vert samla 4-6 gonger i året, og berre nokre få dagar om gongen. Det tek difor truleg tid å bli sosialisert inn i rolla som fylkespolitikar. Det kan her sjå ut som at eit noko enkeltsaksorientert fylkesråd møter eit fylkesting som heller ikkje fullt ut evnar å fylle den heilskaplege politiske rolla.

Har overgangen frå fylkesutvalsmodellen til fylkesrådsmodellen ført til endringar i korleis politikarane opplever arbeidet i fylkestinget? Vi spurte om effektane representantane opplever, og vil gjengi svara i tabellen under. Tabellen understrekar kor ulike oppfatningar posisjonen og opposisjonen har om effektane av innføring av parlamentarisme.

Medan ein relativt høg del av politikarane i posisjon er einige i påstandane om at parlamentarismen har a) *gjort arbeidet i fylkestinget meir meningsfullt*, b) *ført til meir interessante debattar i fylkestinget*, d) *fått fleire folkevalde til å engasjere seg i fylkestingsdebattane*, e) *effektivisert arbeidet i fylkestinget*, g) *medverka til klargjering av politikarrolla*, i) *gjort at politikarane opplever å gjere nytte for seg i fylkestingsarbeidet*, k) *gitt dei folkevalde betre styring med administrasjonen*, m) *gjort fylkeskommunen til betre tenesteytar*, n) *gjort fylkeskommunen til ein betre regionalpolitisk aktør*, og o) og p) påverka media si interesse, er det langt færre av opposisjonspolitikarane som meiner det same som posisjonen.

Når det gjeld påstand a), kan vi sjå dette i lys av omgrepet *regionalt handlingsrom*. Det vert stilt spørsmål ved om fylkespolitikarane faktisk har makt (mynde) til å utøve sitt ansvar. Dette spørsmålet kan vanskeleg finne eit fullt ut objektivt svar, då både ansvar og makt i stor grad bygger på aktørane si fortolking av eigen situasjon. I intervjuet av fylkespolitikarar peika fleire på at fylkeskommunen sitt handlingsrom er meir avgrensa enn t.d. kommunane sitt. Enkelte hevdar fylkeskommunen sine inntekter (statlege overføringar) er for låge i høve kostnadane ved å gjennomføre pålagde oppgåver. Dette reiser eit grunnleggande spørsmål om det er *autonomi* nok i fylkespolitikken til at politikarane opplever sitt virke som meningsfullt. Dersom det ikkje vert opplevd at ein i realiteten påverkar den regionale utviklinga ved å sitje i fylkestinget, kan det hende parlamentarismen ikkje *gjer noko frå eller til* – at den nye styreforma ikkje har gjort arbeidet meir meningsfullt.

På ein del av dei sentrale negative formuleringane, er det derimot opposisjonen som er mest einige. Eit fleirtal av opposisjonspolitikarane er heilt eller delvis einige i at parlamentarismen har f) *medført at mesteparten av dei sakene som kjem opp i fylkestinget er såkalla ekspedisjonssaker med lite politikk* i, h) *ført til eit tydelegare skilje mellom A og B-lag i fylkestinget*, samt l) *ført til ein meir lukka saksbehandlingsprosess*.

Vi har tidlegare vore inne på at vi ikkje skal rangere fylkeskommunane i denne rapporten, men prøve å få fram stoda i det enkelte fylket slik at det er muleg å gjere endringsgrep for å forbetre modellane kvar for seg. Tendensane er i stor grad dei same i alle fylka. Det er likevel grunn til å merke seg at Troms har lågare måloppnåing på nokre av dei positive formuleringane hos posisjonspartia enn dei andre fylkeskommunane. Troms fylkeskommune har også størst einigheit mellom opposisjon og posisjon omkring påstanden om ein meir lukka saksbehandlingsprosess enn dei andre fylka. Det kan også vere verdt å merke seg at avstandane mellom posisjonssvara og opposisjonen sine svar gjennomgåande synest å vere noko mindre i Nordland enn i dei andre fylka.

Tabell 4.8: Politikerane sitt svar på påstandar om korleis parlamentarismen har påverka arbeidet i fylkestinget. Prosentdel som er heilt eller delvis einige.

Parlamentarismen har ...	Hedmark			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
a) gjort arbeidet i fylkestinget meir meningsfullt	47	7	29	40	14	29	65	11	36	25	0	15
b) ført til meir interessante debattar i fylkestinget	68	7	41	60	29	47	59	32	44	31	10	23
c) ført til mindre detaljorientering, og meir prinsipporientering blant dei folkevalde	32	20	27	30	14	24	59	42	50	87	20	58
d) fått fleire folkevalde til å engasjere seg i fylkestingsdebattane	53	7	33	60	0	35	35	5	19	19	0	12
e) effektivisert arbeidet i fylkestinget	58	27	44	30	42	35	71	21	44	44	10	31
f) medført at mesteparten av sakene som kjem opp i fylkestinget er såkalla "ekspedisjonssaker" med lite politikk i	21	53	35	20	43	29	29	53	42	6	60	27
g) medverka til klargjering av politikarrolla	63	27	47	90	43	71	65	37	50	53	20	40
h) ført til eit tydelegare skilje mellom A og B-lag i fylkestingsarbeidet	28	73	49	70	29	53	59	89	75	73	100	84
i) gjort at eg føler eg får gjort meir nytte for meg i fylkestingsarbeidet	47	0	25	50	29	41	47	0	22	19	10	15
j) ikkje betydd så mye for min oppfatning om arbeidet i fylkestinget, ordninga med saksordførar er like viktig eller viktigare	22	29	25	30	29	29	35	26	31	13	0	8
k) gitt dei folkevalde betre styring med administrasjonen si iverksetting av vedtak	58	27	44	70	29	53	88	32	58	56	50	54
l) ført til ein meir lukka saksbehandlingsprosess	32	67	47	40	86	59	59	95	78	81	90	85
m) gjort fylkeskommunen til ein betre tenesteytar	61	13	39	70	14	47	65	5	33	44	0	27
n) gjort fylkeskommunen til ein betre regionalpolitisk aktør	68	13	44	80	71	76	65	11	36	56	0	35
o) skapt større medieinteresse for fylkeskommunen	53	13	35	70	29	53	47	11	28	50	10	35
p) gjort politikarane meir profilerte i media	47	27	38	80	43	65	71	21	44	38	10	27
<i>N</i> = 112	(19)	(14)	(33)	(10)	(7)	(17)	(17)	(19)	(36)	(16)	(10)	(26)



#### 4.5 Meir om skiljet mellom posisjon og opposisjon

Vi kan ikkje gå vidare for å sjå på administrasjonen sin situasjon, før vi har sett nærare på eit gjennomgåande trekk ved framstillinga i dette kapitlet, nemleg skiljet mellom posisjons- og opposisjonspolitikarane sitt syn på parlamentarismen. Opposisjonen er tydeleg misnøgd med ei rekkje effektar av modellen, og vi har både gjennom spørjeskjemaet til alle fylkestingspolitikarane og gjennom dei kvalitative intervjua etterspurt opposisjonen si rolle og mulegheiter for å påverke politikken.

Det er brei einigheit om at opposisjonen si rolle er endra etter innføringa av parlamentarisme. Med dei tidlegare fylkesutvala hadde ein ikkje alltid i same grad ein uttalt opposisjon, og dei som ev. var opposisjonspolitikarar hadde tilgang til å ta del i dei løpande forhandlingane som skulle takast. Denne mulegheita har opposisjonen formelt ikkje i ein parlamentarisk modell. I særleg grad blir dette tydeleg når ein har fleirtalsfylkesråd, slik tilfellet er i våre fire fylkeskommunar. I kapittel 3, §21 i kommunelova, som omhandlar kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme heiter det at *grupper av fylkestingsmedlemar som ikkje deltar i fylkesrådet skal sikrast nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse*. Bakgrunnen for denne lovformuleringa er uroa for at opposisjonen skal miste mulegheita til å påverke politikktutforminga, og på sikt miste interessa for å drive politisk verksemd. Dette er også grunnen til at fylkeskommunane som har innført parlamentarisme har teke med eigne målformuleringar som særleg uttrykker at opposisjonen skal sikrast gode arbeidsvilkår.

I tabell 4.2 såg vi nærare på dei generelle målformuleringane som vi har etterspurt i vårt spørjeskjema, og her tek den eine påstanden opp om opposisjonen er sikra vilkår for å drive ein aktiv og kritisk opposisjonspolitik i det parlamentariske styringssystemet. Resultata frå undersøkinga viste at 60, 70, 59 og 63% posisjonspolitikarane i Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms fylkeskommunar var heilt eller delvis samde i at svaret er ja på denne påstanden, medan berre 14, 29, 26 og 40% av opposisjonspolitikarane var samde. Særleg stor var avstanden mellom posisjonsinnhavarane og opposisjonen i Hedmark fylkesting på dette spørsmålet. Forklaringa på dette kan vere skilnader i dei økonomiske ressursane politikarane rår over etter innføringa av parlamentarisme.

Når det gjeld økonomiske ressursar vert desse hevda å vere relativt gode i alle dei fire fylka. Særleg opposisjonspartia i Troms og Nordland fylkeskommunar bekreftar i intervju med oss at deira frikjøpsordning er relativt god, og at dei i utgangspunktet har ressursar til å gjere ein god jobb. Det vert likevel peika på at det skal meir enn gunstige frikjøpsordningar til for å drive ein aktiv, kritisk og konstruktiv opposisjonspolitik. Vi var i avsnitt 4.3 inne på at det er ønskeleg at heile fylkestinget i større grad blir involvert i det politiske arbeidet. Dette får støtte hos fleire opposisjonspolitikarar. Opposisjonen opplever ofte at fylkestinget ikkje blir involvert i det politiske arbeidet, og vi var inne på at ei stadig *maktmarkering* hos fylkesrådet, i form av ikkje å dele viktig informasjon om sakene med heile tinget har provosert mange.

I tabell 4.9 under ser vi at opposisjonen og posisjonen vurderer ulike sider ved arbeidsvilkåra ulikt. Eit fleirtal i Hedmark fylkesting på heile 74% av politikarane frå posisjonspartia vurderer frikjøpsmidlane som gode eller nokså gode, medan berre eit mindretal på 29% av opposisjonen er einige. Dette er i og for seg naturleg all den tid fylkesrådet med sekretærar utgjør fem heiltidspolitikarar. I tillegg er fylkesordførar og fylkesvaraordførar heilt eller delvis frikjøpte. I Hedmark fylkeskommune er det totalt sju heiltidspolitikarar frå posisjonspartia.

Parlamentarismen er altså ikkje berre eit system som gir fleirtalet ein ekstragevinst i form av makt, fleirtalet får også ein større del av ressursane i form av pengar. Parlamentarisme konsentrerer slik både makt og pengar i fylkespolitikken (Saxi og Stigen 2006:62).

Tabell 4.9: Politikerane si vurdering av dei folkevalde sine arbeidsvilkår. Prosentdel som har svara svært gode/nokså gode arbeidstilhøve.

	Hedmark			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
a) Frikjøp	74	29	55	50	29	41	94	68	81	88	70	81
b) Deltaking på kurs/konfer.	28	36	31	50	0	29	65	63	64	50	40	46
c) Etterutdanningstilbod	-	-	-	10	0	6	18	5	11	13	0	8
d) Informasjonstilgang	67	36	53	100	29	71	71	32	50	55	30	42
e) Bruk av administrasjonen	44	21	34	70	0	41	65	37	50	44	10	31
<i>N= 112</i>	<i>(19)</i>	<i>(14)</i>	<i>(33)</i>	<i>(10)</i>	<i>(7)</i>	<i>(17)</i>	<i>(17)</i>	<i>(19)</i>	<i>(36)</i>	<i>(16)</i>	<i>(10)</i>	<i>(26)</i>

Av tabellen ser vi at tilgangen på informasjon blir vurdert som noko dårlegare av opposisjonspolitikarane. Dette kan forklarast ved at fylkesrådene, politiske sekretærar, fylkesordførar og varaordførar etter kvart utviklar stor innsikt i fylkeskommunen sine ulike sektorområde og oppgåver, og ved at desse personane også sit svært sentralt når det gjeld generell informasjonstilgang.

Det er grunn til å formidle at opposisjonspolitikarar i dei fire fylkeskommunane gir uttrykk for at fylkesrådet i for stor grad er strategiske i forhold til kva for informasjon som vert meddelt fylkestinget, og fleire hevdar det ville gitt opposisjonen betre arbeidsvilkår dersom sakene frå fylkesrådet vart lagt fram i noko betre tid før sakene skal opp til behandling.

Ikkje overraskande er posisjonspolitikarane også mest nøgde med tilgangen til fagfolka i administrasjonen. Her er det i fleire av fylka presisert at administrasjonen er tilgjengeleg for heile fylkestinget når det gjeld å få ut fakta om enkeltsaker, men administrasjonen skal ikkje nyttast til *strategisk arbeid* og til utgreiingar for opposisjonspartia utan at fylkesrådet er informert om dette. I Nord-Trøndelag fylkeskommune er det hevda å vere ei ekstra utfordring for opposisjonspartia at ein ikkje har fått arbeidskontor på Fylkets Hus, men at desse er lokaliserte andre stader i Steinkjer. Dette kan forklare at ingen av respondentane frå opposisjonen opplever å ha tilgang til fagfolka i administrasjonen i sitt politiske arbeid.

Tabell 4.10: Politikerane si vurdering av tilrettelegginga for politisk arbeid under parlamentarismen, samla sett. Prosent.

	Hedmark			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
Svært/nokså dårleg	1	50	30	0	72	29	12	16	14	6	60	27
Både/og	11	50	27	40	14	29	23	58	42	31	20	27
Nokså/svært god	74	0	42	60	14	42	65	26	44	63	20	46
<i>N= 100%</i>	<i>(19)</i>	<i>(14)</i>	<i>(33)</i>	<i>(10)</i>	<i>(7)</i>	<i>(17)</i>	<i>(17)</i>	<i>(19)</i>	<i>(36)</i>	<i>(16)</i>	<i>(10)</i>	<i>(26)</i>

Tabellen over syner politikarane si samla vurdering av tilrettelegginga for politisk arbeid. Vi ser at det i Hedmark fylkeskommunen ikkje er nokon av opposisjonspolitikarane som meiner at tilrettelegginga er nokså eller svært god, medan heile 74% av politikarane i posisjon er av ei slik oppfatning. Kontrasten mellom posisjonspolitikarane og opposisjonspolitikarane sine

synspunkt er difor størst i Hedmark fylkeskommune når det gjeld den samla vurderinga om tilrettelegginga for politisk virke.

I Nord-Trøndelag, Nordland og Troms fylkeskommunar ser vi at svarfordelinga er relativt jamn når det gjeld kor mange som vurderer at tilrettelegginga for politisk arbeid er svært eller nokså god. Men medan majoriteten av opposisjonspolitikarane i Nordland fylkeskommune plasserer seg i kategorien *både/og*, plasserer opposisjonen seg i Nord-Trøndelag og Troms i kategorien *svært eller nokså dårleg*.

### *Opposisjonen sine maktmidlar*

Muligheita for fylkestinget til å kaste fylkesrådet er eit heilt sentralt maktmiddel for dei folkevalde i ein parlamentarisk styringsmodell. I fylkestingsperioden 2003-2007 har det så langt vore reist flest mistillitsforslag i Troms fylkeskommune.

*Tabell 4.11: Mistillitsforslag som er reist i fylkestinget i perioden 2003-07.*

	Hedmark	Nord-Trøndelag	Nordland	Troms
Mistillitsforslag	0	0	2	3
Kabinettspørsmål	0	0	1	0

Til samanlikning har mistillitsforslaga vore hyppige i Oslo og Bergen kommunar. I Bergen vart det fremja mistillitsforslag heile åtte gonger dei første 2½ åra med parlamentarisk styring (Fimreite m.fl. 2003:45). Seks av forslaga vart fremja av Pensjonistpartiet sin eine representant i bystyret, medan SV og RV fremja kvart sitt forslag. Ingen av desse mistillitsforslaga fekk fleirtal, og det kom i undersøkinga *Styringsssystem i storby* fram at 80% av bystyrerepresentantane meinte mistillitsforslag vart nytta for ofte. Det var særleg bystyrerepresentantane frå posisjonspartia i byrådet som meinte dette vart nytta for ofte, og at dette verkemidlet berre bør bli nytta når byrådet bryt si informasjonsplikt overfor bystyret.

Dei relativt få mistillitsforslaga i dei fire fylkeskommunane vi har under lupa kan skuldast at fylkesråda unngår å provosere opposisjonen, og at rådet maktar å gi sakleg og god informasjon som fylkestingsrepresentantane er nøgd med. Særleg i Hedmark og i Nord-Trøndelag fylkeskommune framhevar våre informantar frå fylkestinget, fylkesrådet og frå administrasjonen at det er ein kultur for konsensus som langt på veg pregar det politiske arbeidet. Dette kan vere grunnen til at det er eit visst skilje mellom fylka når det gjeld bruken av dette verkemidlet. Ei meir generell forklaring kan vere at opposisjonspartia har vanskar med å samle seg bak eit slikt forslag. Opposisjonen er trass alt ei mangfaldig gruppe av politiske parti, og det er truleg ofte slik at skiljet i politikken ikkje nødvendigvis går mellom posisjonspartia på den eine sida og opposisjonen samla på den andre. Det at opposisjonspartia er tilbakehaldne kan også tolkast som respekt for å bruke eit så sterkt verkemiddel i utide, då det naturlegvis ikkje er eit krav at opposisjonen må stå samla bak eit mistillitsforslag.

I tillegg til mistillitsforslag, som er eit relativt drastisk verkemiddel, har opposisjonspartia mulegheit til å fremje skriftlege interpellasjonar eller til å stille spontane spørsmål i fylkestinget si spørjetime. Spørjetimen gjer det muleg for fylkestinget sine representantar å søke informasjon om bestemte saker og om saksbehandlinga. Spørsmåla til fylkesrådet er også ein måte å stille fylkesrådet til ansvar på.

Ei langt mindre dramatisk mulegheit enn mistillitsforslag, som både opposisjons- og posisjonspolitikarane i fylkestinget har til å påverke fylkespolitikken, er den såkalla *initiativretten*. Denne retten har vi funne tydelegast uttalt i delegasjonsreglementet for fylkestinget i Nord-Trøndelag<sup>14</sup>. Her heiter det at komiteane skal behandle *private forslag* som er framsette i fylkestinget, og oversendt til vidare behandling i komiteen. Fylkesrådet skal ha mulegheit til å gi uttale til forslaget før dette vert behandla i den aktuelle komiteen. Komiteen skal etter vanleg prosedyre avgi innstilling til fylkestinget. Vi har ikkje sett at denne mulegheita er like klart definert i dei andre fylkeskommunane, og har i enkelte intervju fått høyre at ei slik mulegheit er sakna.

I tabell 4.12 har vi sett opp to motstridande påstandar som begge var med i eitt av spørsmålsbatteria i vår spørjeundersøking til fylkestingsrepresentantane hausten 2006. Tabellen gir eit inntrykk av respondentane si samla vurdering av mulegheitene for å drive opposisjonspolitikkk etter innføring av parlamentarisme.

Tabell 4.12: Politkarane sine svar på påstandar om korleis parlamentarismen har påverka opposisjonen. Prosentdel som er heilt eller delvis einig.

Parlamentarismen har ...	Hedmark			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
a) gitt betre mulegheiter for å drive opposisjonspolitikkk	37	13	27	40	29	35	29	16	22	44	0	27
b) gjort det lite meningsfullt å vere opposisjonspolitikkar	37	53	44	20	29	24	41	53	47	38	90	58
<i>N</i> = 112	(19)	(14)	(33)	(10)	(7)	(17)	(17)	(19)	(36)	(16)	(10)	(26)

Vi må kunne slå fast at innføringa av parlamentarisme ikkje har medverka til å styrkje mulegheitene for å drive opposisjonspolitikkk. Når nokon i opposisjonen i det heile er samde i påstand a), kan det skuldast at parlamentarisme ikkje berre fråtek opposisjonen makt, men også ansvar for dei beslutningane som vert tekne. Dette kan virke frigjerande på opposisjonen i den forstand at dei lettare kan angripe politikken som partia bak fylkesrådet fører. Med formannskapsmodell vil det ofte utvikle seg eit system med skiftande alliansar, noe som gjer at frontane mellom partiblokkene blir utydelige. For å få innflytelse på eigne kjernesaker, må eit parti heile tida halde ein viss dialog med andre parti som kan bli mulege samarbeidspartar seinare. I eit slikt politisk spel vil det utvikle seg ein konsensuskultur, der det kan vere vanskelegare å drive opposisjonspolitikkk enn med fleirtalsparlamentarisme der frontane er meir tydelege.

Tabellen syner elles at eit fleirtal av opposisjonspolitikarane er heilt eller delvis einige i at parlamentarisme har *gjort det lite meningsfullt å vere opposisjonspolitikkar*. Dette treng ikkje nødvendigvis skuldast opposisjonen sine arbeidsvilkår. Saxi og Stigen (2006) konkluderer i Hedmark fylkeskommune med at fylkesrådet sitt sterke politiske grunnlag kombinert med fylkeskommunen sine endra oppgåvestruktur kan vere ei nærliggande forklaring til dette.

Det er i forlenginga av dette også viktig å presisere at ei rekkje av våre informantar, både frå fylkesrådet, fylkestinget og frå den administrative leiinga, påpeikar at opposisjonspolitikarane sjølve må ta ein stor del av ansvaret for å utnytte dei mulegheitene og ressursane som dei trass alt har til å drive opposisjonspolitikkk betre.

<sup>14</sup> Jf. Fellesbestemmelser for fylkestingets saksforberedende komiteer, §3, vedtatt 07.10.03.

## 4.6 Administrativt tilsette og leiarar si oppleving

### *Forventningar om auka folkevald styring*

Parlamentarisme som styringsform på lokalt og regionalt nivå er til dels motivert av ønskje om ei sterkare politisk styring av administrasjonen. Ryddige ansvarsliner og ei avklara rolledeling mellom politikk og administrasjon er målsetjingar som går igjen, men ein kjem ikkje utanom at det politiske elementet allereie i fagfolka sine saksførebuingar no skal vere til stades. Dei folkevalde som sit i posisjon skal få styrka muligheiter til å ta styring gjennom politiske føringar, samstundes som fagfolka i administrasjonen skal få høve til å arbeide ut frå sin faglege bakgrunn og ståstad.

I dette ligg det to hovudelement. Dei folkevalde står for det første direkte over fagfolka i administrasjonen i styringshierarkiet. For det andre utfordrar desse målsetjingane den etablerte haldninga til kva slags grenser som eksisterer mellom politiske prosessar og offentleg administrasjon (Røiseland og Stigen 2003:19). Det er difor interessant å sjå nærare på om politikarane har oppnådd auka styring over administrasjonen, og om administrasjonen opplever at det er etablert ryddige ansvarstilhøve og avklara rolleforståing.

Vi forventar at den folkevalde styringa av administrasjonen aukar som resultat av fleire forhold. Samanlikna med formannskapsmodellen medfører parlamentarisme at politikarane som sit i fylkesrådet får direkte kontroll og instruksjonsmynde over sentraladministrasjonen. Vi forventar difor at det parlamentariske ansvarsprinsippet fører til ei noko meir aktiv oppfølging av administrasjonen når det gjeld iverksetting av fylkestinget sine vedtak. Både i ein mindretals- og i ein fleirtalssituasjon må politisk leiing vere budd på at fylkestinget til ei kvartid kan stille fylkesrådet til ansvar for uheldige saker i administrasjonen og ev. manglande oppfølging av deira vedtak. I neste omgang vil denne aktive oppfølginga av administrasjonen kunne føre til større følsomheit for politiske signal i administrasjonen.

Den parlamentariske modellen inneber at dei folkevalde har innstillingsretten i politiske saker som vert lagt fram for fylkestinget og komiteane. Administrasjonen skal innanfor den parlamentariske styringsmodellen kommunisere med fylkestinget og komiteane indirekte gjennom fylkesrådet, og har ikkje innstillingsrett som i fylkeskommunane som er styrte etter fylkesutvalsmodellen (der fylkesrådmannen har innstillingsretten).

### *Oppsummering av intervju med tilsette i administrasjonen*

Vi har spurt administrativ leiing i dei fire fylkeskommunane om overgangen frå formannskapsmodellen, og administrasjonen sin evne til å tilpasse seg eit lojalitetsforhold til fylkesrådet og politisk leiing som ein tidlegare ikkje har hatt. Våre informantar frå administrasjonen legg i intervjuet vekt på at dei sluttar seg til at det er fylkesrådet som no har politisk makt i dei fire fylkeskommunane.

Fylkesråda framstår i alle dei fire fylkeskommunane som leiarar i fylkeskommunen. Administrasjonen synest å spele ei langt meir tilbaketrekt rolle, og vi får gjennom intervjuet bekrefte dette på administrasjonssjefsnivået og på etatssjefsnivået. Overgangen er i store trekk takla på ein god måte. Det vert i noka grad opplevd som frustrerande i administrasjonen at ein skal leggje inn politiske føringar i det ein skal utgreie ei sak på fagleg grunnlag. Fleire fylkesrådspolitikarar har påpeika at administrasjonen må trenast i rolla som politisk

sekretariat, og at fagfolka i administrasjonen må vere budd på å handtere politiske regimeskifte.

Særleg i Hedmark og i Nord-Trøndelag har ein behalde ein svært tydeleg organisatorisk koordineringsfunksjon i administrasjonssjefen. Politikarane i desse to fylka går lengst i å uttale at dei berre forhold seg til administrasjonssjefen i sin kontakt med fylkesadministrasjonen. I Nordland og Troms er det i større grad etablert ein avdelingsstruktur der fylkesrådene har direkte kontakt med fagfolka i sine *departement*.

Dei som tidlegare var tilsette som fylkesrådmenn har difor opplevd endringa i noko varierende grad. Ein administrasjonssjef understreka kor viktig det er å avklare rolledelinga mellom politisk og administrativt nivå gjennom detaljert delegasjon. Dette er også viktig for å behalde ein trygt og solid fagmiljø i administrasjonen, som veit når ein kan uttale seg og når ein bør overlate til politisk leiing å kommentere ei sak.

Administrasjonen gir i alle fylkeskommunane eit klart inntrykk av at politisk leiing har tatt over styringsrolla, men at dei også er flinke til å lytte på fagfolka sine innspel. Politisk leiing gir gjennomgåande ros til administrasjonen for å vise lojalitet og for å *spele politikarane gode*.

Av dei meir kritiske kommentarane, kan vi nemne at i dei fylkeskommunane som har tona mest ned administrasjonssjefrolla, og som i større grad legg opp til ein direktekontakt mellom politisk leiing og administrasjonen, opplever enkelte at ein har mista noko av *samordningsperspektivet*. Fylkesrådene fattar til tider svært stor interesse for enkeltsaker, og går langt inn i desse. Dette gjer dei truleg både fordi det er fagområde dei har spesielt høg kompetanse innanfor, men også fordi det er gode saker å profilere seg og fylkesrådet rundt. Dette blir hevda å kunne gå ut over fylkesrådet si evne til å sjå den overordna heilskapen i det politiske og administrative arbeidet.

Dei tilsette i sentraladministrasjonen er elles svært opne for også å bidra når opposisjonspolitikarar tek kontakt. Også her meiner dei administrative leiarane det er svært viktig med ein uttalt og avklara politikk på korleis fagfolka i administrasjonen skal opptre. Det synest å variere litt mellom fylka i kva grad dette er avklara, men ein hovudregel er at administrasjonen ikkje skal arbeide *strategisk* for opposisjonspolitikarane.

Ein av dei administrative leiarane vi snakka med under vår intervjurunde, hevda at vi som har gjennomført evalueringa burde vore til stades på fylkeshuset over ein lengre periode for å oppleve korleis den politiske styreforma blir oppfatta i korridorane. Dette har vi ikkje hatt ressursar eller kapasitet til, men det ville truleg gitt oss ein endå betre kunnskap om kvardagen i administrasjonen.

#### **4.7 Kva no?**

*Haldningar til vidare vegval ...*

Vi har slått fast at mange fylkespolitikakarar synest å vere usikre på kor vellukka den parlamentariske styreforma har vore. I spørjeskjemaet som vi har gjennomgått i dette kapitlet la vi inn nokre spørsmål der den enkelte skulle ta stilling til kva for styreform ein ville føretrekke for det framtidige regionale nivået. I tabellen under syner vi svarfordelinga på spørsmålet om kva for styringsform politikarane ønskjer for framtida.

Tabellen under bekreftar at det er klare skilnader mellom posisjon og opposisjonen når det gjeld å ta stilling til framtidig styreform. I opposisjonspartia er det flest som meiner formannskapsmodellen bør veljast som framtidig politisk organisering på regionnivået, medan posisjonen varierer noko i forhold til kor sikre ein er på at parlamentarismen bør veljast vidare. I Hedmark og Nordland er det mellom 30 og 40% som vil vurdere dette nærare når det er avklart kva for oppgåver det framtidige mellomnivået får. Den største delen finner vi her i opposisjonen.

Tabell 4.13: Synest du fylkeskommunen (eller regionen som ditt fylke kan bli ein del av) i framtida bør styrast etter ein formannskapsmodell eller ein parlamentarisk modell? Prosentfordeling.

	Hedmark			Nord-Trøndelag			Nordland			Troms		
	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.	Pos.	Opp.	Tot.
a) Den bør styrast etter ein formannskapsmodell	0	57	24	10	43	24	6	42	25	38	90	58
b) Den bør styrast etter ein parlamentarisk modell	60	0	35	60	14	41	59	21	39	44	0	27
c) Dette er avhengig av oppgåvene som skal leggjast til det framtidige mellomnivået	30	43	35	30	43	35	35	37	36	19	10	15
d) Veit ikkje/usikker	10	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>N= 113</i>	<i>(20)</i>	<i>(14)</i>	<i>(34)</i>	<i>(10)</i>	<i>(7)</i>	<i>(17)</i>	<i>(17)</i>	<i>(19)</i>	<i>(36)</i>	<i>(16)</i>	<i>(10)</i>	<i>(26)</i>

Troms har den høgaste delen av posisjonspolitikarar som ønskjer å returnere til formannskapsmodellen. I vårt materiale finn vi skilnader mellom fylkesrådspartia i alle dei fire fylkeskommunane, og vi ser at Arbeidarpartiet i størst grad ønskjer å behalde den parlamentariske modellen også inn i den nye fylkestingsperioden.

#### *Modifisert parlamentarisme, eller vil det gå seg til?*

Som vi har sett har noko av hovudkritikken mot den parlamentariske styringsmodellen gått ut på at konsentrasjonen av makt er for stor. Det kan virke som om fleire av politikarane ønskjer seg ein kombinasjon av element frå formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen. Ein ønskjer raskare beslutningsprosessar og delegering av politisk mynde, samstundes som ein gjerne ser at ei brei politisk mobilisering har noko positivt i seg i tidlege fasar av saksbehandlninga. Er det muleg å dempe maktkonsentrasjonen i fylkesrådet og trekkje partia i fylkestinget sterkare med i den utøvande politikken?

Vi har i eit eige notat til KS sitt sentralstyre hausten 2006 (jf. vedlegg) summert opp forskinga på lokal parlamentarisme i Noreg. I denne oppsummeringa har vi sett nærare på forskingsarbeid som er gjennomført i høve innføring av parlamentarisme i Oslo kommune og Nordland fylkeskommune, og vi har hatt eit sideblikk til evalueringa som er gjort omkring innføringa av parlamentarisme i Bergen kommune. Eit hovudinstrykk som dannar seg ved ein slik gjennomgang, er at parlamentarismen har fleire andlet og kan skape eit stort mangfald av politiske situasjonar.

Vi har til dømes ved fleire høve vore inne på at *variantar av parlamentarismen* nærmar seg ein politisk situasjon som har i seg mange av formannskapsmodellen sine typiske kjenneteikn. Vi har mellom anna sett på forholdet mellom byrådet og bystyret i Oslo og fylkesrådet og fylkestinget i Nordland. I det meste av tida etter innføringa av parlamentarisme har det t.d. vore ein situasjon med mindretalsbyråd i hovudstaden. Dette har innverknad på

observasjonane som er gjort. Ein hovudobservasjon er m.a. at den politiske åtferda i ein slik situasjon ser ut til å nærme seg *kompromissorienteringa* som ofte kjenneteiknar beslutningsprosessar innanfor formannskapsmodellen. I dette ligg det at byrådet i sine innstillingar til bystyret i svært stor grad må ta omsyn til fleirtalsmeininga der.

Dei klare skiljelinene mellom posisjon og opposisjon vert såleis monaleg svekka. I sine evalueringar av dei fire norske storbyane finn NIBR at tendensen til at modellane slik *nærmar seg kvarandre* utgjør ei viktig forklaring på at ein i studien finn relativt få markerte skilnader med omsyn til innverknad, politiske blokkdanningar og konfliktnivå. Høgskolen i Bodø fann også i 2002 at den parlamentariske styreforma nærmar seg formannskapsmodellen på fleire område. Med ein storkoalisjon i Nordland med støtte frå nesten 70% av fylkestinget, oppstod ein situasjon der ein i større grad *spreidde* makta på mange parti i staden for å *konsentrere* denne. Ein fekk også ein situasjon der det ikkje vart eit tydelegare skilje mellom mange av partia i fylkestinget, men der skiljet mellom koalisjonsfylkesrådet og partia Høgre og Framstegspartiet vart mest framtrekkande.

Vi ser det som føremålstenleg å leggje til grunn Arend Lijphart sine idealtypiske styringsmodellar i vurderinga av forsøka med parlamentarisme på lokal- og regionnivået i Noreg. I den samanhengen ser vi mange avvik frå idealmodellane. Dersom vi ser på Lijphart sine 8 indikatorar for å definere ein reindyrka parlamentarisk styringsmodell, ser vi fort at parlamentarisme som formell organisering vert opplevd svært ulikt. I modellane vi har sett nærare på er t.d. den utøvande makta *ikkje* konsentrert i regjeringar som har utgått frå eitt parti, og der dette partiet har eit fleirtal bak seg i parlamentet. Berre delvis er norsk lokal- og regionalparlamentarisme prega av ei samansmelting av parlamentarisk makt i ei regjering som (fordi den er utgått frå eit fleirtal i den folkevalde forsamlinga) også kontrollerer denne forsamlinga. I Nordland oppnådde ein slik kontroll gjennom eit breitt fylkesrådsamarbeid, og ikkje som utslag av *eitt* parti sin dominerande oppslutning.

Vi får såleis stadfesta, ut frå dei refererte undersøkingane, at det *parlamentariske grunnlaget* for by-/fylkesråda i den folkevalde forsamlinga spelar ei heilt *avgjerande* rolle for korleis det politiske arbeidet, eller spelet, utviklar seg .

Med eit fleirtalsråd vil blokkskiljet i politikken bli tydelegare, då regjeringa kan tillate seg å stå samla mot opposisjonen i fleire saker. Ein treng ikkje heile tida tilpasse seg *frå sak til sak*. Voteringsstudiane som er gjort i samband med undersøkingane i Bergen og Oslo kommunar syner at endringane i blokkskiljet, og slik også i høve politiske skiljeliner, ikkje blir merkbart større ved ein overgang frå formannskapsmodell til mindretalsparlamentarisme.

Den norske valordninga legg heller ikkje opp til at det utviklar seg eit topartisystem som i neste omgang gjer at vi får eit politisk fleirtal som får høve til å dominere debatten. Dette kjenner vi att som ein indikator som Lijphart knyter til det idealtypiske majoritetsstyret. Med ei proporsjonal valordning får vi eit fleirpartisystem som medverkar til å spreie politisk makt. Dette speglar seg att i samansetjinga av utøvande organ lokalt og regionalt, sjølv om representantane i utgangspunktet vert valde med majoritetsval til by- og fylkesråd. Eit fleirpartisystem som vi har i Noreg bidreg til at vi får fleire regjeringstypar, der den mest majoritetsprega, fleirtalsregjering med eitt parti, sjeldan finn stad. Denne typen er enno ikkje prøvd ut i norske kommunar eller fylkeskommunar. Det er også svært få tilfelle av fleirtalsbyråd/-fylkesråd basert på koalisjonar. Det er dermed mindretalsråd som dominerer forsøka med parlamentarisme. Då det ofte vert danna mindretalsråd, blir gjerne ikkje



dynamikken i dei politiske beslutningsprosessane så ulike dei vi finn i system basert på formannskapsprinsippet.

Når det gjeld dei politiske målsetjingane med å innføre parlamentarisme, er det likevel viktig å halde fram at Oslo kommune oppnådde ei meir heilskapleg styring, samstundes som det tok tid før den økonomiske situasjonen vart monaleg betra. Også etter evalueringa i Nordland fylkeskommune, vart det slått fast at fylkestinget opplevde høg grad av måloppnåing, der eit fleirtal av politikarane meinte at overordna målsetjingar var nådde etter mindre enn tre års virketid. Berre når det gjaldt valdeltaking, slo ein fast at ein førebels ikkje hadde sett dei effektane ein hadde håpa på.

Den mest majoritetsprega rådsforma, fleirtalsråd basert på eitt parti, har altså ikkje funne stad i kommunesektoren i Noreg. Når vi like fullt snakkar om innføringa av eit parlamentarisk styringssystem i norske kommunar og fylkeskommunar, må vi ha klart for oss at mangfaldet i parlamentarismen også kjem til syne i Lijphart sine internasjonale studiar. Bruken av idealmodellane som teoretisk og empirisk distinksjon er såleis relevant å nytte som analysereiskap i studiar av lokal og regional parlamentarisme, men spørsmålet om å velje parlamentarisme eller formannskapsstyre inneber etter vår meining ikkje nødvendigvis eit val mellom eit reint majoritetsstyre vs. eit reint konsensusstyre. Denne gjennomgangen har forhåpentlegvis fått fram at det er grunnlag for å modifisere slike forventningar.

#### **4.8 Oppsummering – parlamentarismen sin effekt på fylkespolitikken**

Tabellane vi har lagt fram og kommentert i dette avsnittet illustrerer at det i dei fire fylkeskommunane er splitting mellom fylkespolitikarane når det gjeld synet på kva effektar parlamentarismen har hatt for arbeidet i fylkestinget og for fylkespolitikken sitt innhald.

Det kan kanskje framstå som eit paradoks at komiteane synest å fungere best under *mindretalsstyre* (slik vi har drøfta når det gjeld bystyrekomiteane i Oslo), sidan parlamentarisme blir innført nettopp for å få på plass majoritetsstyre. Under fleirtalsstyra, som vi har hatt under lupa, er det, med unntak av vurderinga i Nordland fylkeskommune, eit relativt unisont synspunkt at komiteane ikkje fungerer som vitale politiske verkstader der det føregår reelle forhandlingar og meiningsbrytningar.

Kva kan ein så gjere for å vitalisere og aktivisere fylkestingskomiteane? Fleire av våre informantar har peika på den store skilnaden det er på møtefrekvens mellom Stortingskomiteane og fylkestinget sine komitear. Medan Stortingskomiteane møtest gjennom heile Stortingssesjonane, treffest fylkestingskomiteane stort sett berre i framkant av (og i tilknytning til) fylkestinget sine samlingar. Dette varierer frå 4-6 gonger i året.

Konsekvensen kan bli at komitemedlemene ikkje blir tilstrekkeleg kjende med kvarandre, eller oppnår den faglege kompetansen som trengst, for å arbeide som eit effektivt arbeidsutval. Dersom det let seg gjere, og det er saker på veg opp som løpande kan bli diskuterte i komiteane slik at komiteen kan kome med innspel til fylkesrådet, kan det hende det ville vere aktiviserande for komiteane å møtast t.d. ein gong i månaden i staden for berre rett før fylkestingssamlingane. Vi lanserer dette som ei muleg løysing, og for å få komiteane til å arbeide tettare med fylkeskommunale utfordringar enn dei gjer i dag.

Vi ser at utfordringa knytt til kompetansebygging i komiteane er særleg stor i generalistkomiteane i Hedmark, og trur det kan vere verdt å diskutere om heilskapsvinsten ved generalistorganiseringa er større enn kompetansevinsten ved faginndelte komitear.

Ein opposisjonspolitikar sa det så sterkt som at komiteane er fullstendig mislukka i forhold til det som var intensjonen, nemleg at ein skulle prøve å meisle ut fleirtals- og ev. mindretalsinnstillingar til fylkestinget sine behandlingar.

*Målsetningen om at man skulle lete etter gode helhetsløsninger i komiteene er ikke nådd, og for nye representanter vil det være vanskelig, med så få møter i året, å nå et kunnskapsnivå slik at man blir trygg i rollen. Deltidspolitikerne skal prøve å ha oversikt over alt, og dette faller på sin egen urimelighet når fylkesrådet, i alle fall til en viss grad, har spesialisert seg.*

*Kompetanseforholdet mellom fylkesrådet og komiteene er overhodet ikke balansert, og dette er noe av årsaken til at opposisjonen er så ekstremt kritisk til parlamentarismen.*

Enkelte av våre informantar har gått så langt som til å hevde at det ikkje løner seg å leggje fram alle gode argument i komiteane. Media er berre til stades i fylkestinget, for det er der sakene blir avgjort. Det er fylkestinget som er arenaen å nytte for å legge fram sine viktigaste argument. Ein administrativ leiar kommenterte dette slik:

*Min mening er at komiteene burde være de politiske verkstedene som man har prøvd å få til, der de politiske alternativene til fylkesrådet sin innstilling blir lagt fram. Forslaga bør komme i komiteen, og det må være slik at man legger kortene på bordet allerede her. I komiteen er det nettopp et poeng å få fram alternativene, slik at disse er kjent når fylkestinget behandler sakene. (...) Det er jo helt greit dersom komiteen legger fram flertals- og ev. ett eller flere mindretalsforslag. Man må slett ikke komme fram til full enighet i komiteene!*

Det blir også peika på at ei god komitebehandling fordrar at komitemedlemene har gjennomført ei første drøfting av sakene i sine gruppemøte på førehand. Først på denne måten stiller komitemedlemene med ei fullmakt til å kunne forhandle seg fram til fellesforslag med andre parti.

Vi har sett på opposisjonen sine arbeidsvilkår etter innføringa av parlamentarisme, og kan slå fast at opposisjonen (som i større eller mindre grad allereie i utgangspunktet var skeptiske til å innføre parlamentarisme), eit stykke på veg har fått sine forventningar bekrefta. Tabellane vi har gått gjennom i dette avsnittet viser at opposisjonen opplever eit tilvære på sidelina, og at omgrepet *skyggenes dal* nok vil vere ein treffande situasjonsbeskrivelse.

Erfaringane vi kan seie å ha avdekka i vårt evalueringsarbeid bygger på ein politisk situasjon der fylkesråda har hatt fleirtalet i fylkestinget i ryggen, og opposisjonspartia sin evne til å utøve politisk makt har difor sjølvsagt vore avgrensa. Opposisjonen har likevel muligheita til å markere seg og sine politiske alternativ på ulike måtar. Det mest dramatiske verkemidlet i så måte er å stille mistillitsforslag. Opposisjonen i fylkestinget har også anledning til å markere seg med interpellasjonar og spørsmål. I spontanspørjetimen er opposisjonen i alle dei fire fylkeskommunane svært aktive, og vi har vore til stades i to av fylka for å observere aktiviteten. Vi stiller oss bak Saxi og Stigen (2006:68) sin uro over at det diverre ikkje er fleire som finn det interessant å følgje fylkestingsforhandlingane og til dømes spontanspørjetimen frå tilhøyrarbenken. Dersom det hadde vore større interesse for å følgje ordskiftet i fylkestinget si plenumsforsamling og også i dei opne komitebehandlingane, ville politikarane sin motivasjon for å drive aktiv og kritisk opposisjon mot fleirtalet vore større.

## 5. Rolla som regional utviklingsaktør – samspelet med partnerskapen

### 5.1 Bakgrunn, problemstillingar og metode

#### *Bakgrunn*

Bondevik II-regjeringa la i St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå* ei klar føring på kva som skal vere fylkeskommunen si rolle i den norske forvaltninga. Regjeringa la vekt på at fylkeskommunen sin legitimitet som regional utviklingsaktør syntest å vere sviktande, og det vart vist til oppgåvefordelingsutvalet sine konklusjonar i utgreinga om regionnivået si framtid<sup>15</sup>. Det vart i stortingsmeldinga hevda at fylkeskommunen ikkje hadde greidd å setje nok fokus på regionalt utviklingsarbeid, og at ein ikkje hadde nytta det eksisterande regionale handlingsrommet.

I dette låg ei erkjenning av at fylkeskommunane ikkje i stor nok grad hadde evna å synleggjere regionalpolitiske problemstillingar overfor innbyggjarar så vel som overfor offentlege og private aktørar elles. Viljen til å dra lasset lokalt i fellesskap var difor ikkje stimulert på ein slik måte regjeringa hadde sett føre seg, og manglande initiativ og pådrivarverksemd frå fylkeskommunen vart utpeikt som ein faktor for at situasjonen var slik.

I tillegg vart det lagt vekt på den sterke sektorstyringa frå sentralt hald. Til dømes gjennom øyremerkning av midlar og fastsetjing av detaljerte retningslinjer, hadde sentrale styresmakter medverka til å gjere det vanskeleg for fylkeskommunen og regionale statsetatar å tilpasse ressursinnsatsen til regionale forhold. Regjeringa peikte elles på at fylkeskommunane sitt ansvar for sjukehusa truleg medverka til at fylkeskommunen sin legitimitet som regional utviklingsaktør var sviktande. Med dette meinte regjeringa at drifta av spesialisthelsetenesta hadde kravd så mykje merksemd at fylkeskommunen ikkje evna å ta ei rolle som samfunnsutviklar i tillegg.

Føremålet med regional utvikling er å skape ei heilskapleg og ønskt samfunnsutvikling for sin egen region. I dette ligg det til dømes eit ønskje om auka verdiskaping, god tilgang på stabil arbeidskraft, ein variert arbeidsmarknad, eit godt tenestetilbod og vekstkraftige regionar. Med dei komplekse og samansette utfordringane som regionane står overfor, vart det lagt vekt på at det er viktig å møte desse med ein heilskapleg politikk, der brukarane sine behov står i fokus og der det kan setjast inn tiltak på område som er kritiske for god regional utvikling. Stortingsmeldinga slo fast at regionalt utviklingsarbeid er knytt til å sjå samanhengar i, og å forbetre, heile det regionale samfunnet ut frå nasjonale, regionale og lokale målsettingar og behov. Spesielt vil dette vere knytt til systematisk å forbetre tilhøva for næringsliv og befolkinga i regionen.

Regionale aktørar må i tett samarbeid med lokale og nasjonale aktørar utvikle strategiar og tiltak der ein ut frå felles visjonar og mål systematisk utnyttar regionen sine mulegheiter. Offentlege aktørar som fylkeskommunen, kommunane, statlege etatar m.m. kan ikkje gjere dette åleine eller kvar for seg. I tillegg er det ein føresetnad å trekkje inn innbyggjarane sjølve, organisasjonar og næringslivet. Som regional utviklingsaktør, og som leiar for den regionale

---

<sup>15</sup> NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

partnerskapen, skal fylkeskommunen medverke til å mobilisere *breitt* i regionane. Målsetjinga er å etablere eit samarbeid for ei målretta regional satsing.

Gjennom St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* legg også Stoltenberg II-regjeringa vekt på at fylkeskommunen skal medverke til ei meir samordna og effektiv forvaltning. Prinsippa om at regionane sjølve skal kunne velje politisk styringsmodell (fylkesutvalsmodell eller parlamentarisk modell) og rammefinansiering som hovudprinsipp for finansieringa skal vidareførast i dei nye regionane. Regjeringa legg opp til at den regionale utviklingsrolla skal styrkast, i tillegg til tenesteoppgåvene som vert overførte frå dagens fylkeskommunar. Som ein dominerande utviklingsaktør vil regionane kunne utløyse og styrke ønska endringsprosessar basert på lokale kvalitetar og regionale og lokale mulegheiter og preferansar. Det er ei målsetjing at ein gjennom overføring av nye oppgåver til regionnivået skal kople saman sektorar som er nært knytte til kvarandre.

Demokratisk forankring er ein viktig garantist for at beslutningar skal oppnå legitimitet blant innbyggjarane. Legitimitet og påviste resultat heng truleg saman, og eit folkevalt regionalt organ som har makt og ansvar og som kan vise til konkret innsats og resultat, styrkar sin legitimitet hos viktige samfunnsaktørar og i befolkninga. Det er eit mål også for framtida at innsatsen skal løyse ut vekst- og verdiskapingspotensiale for både kommunar, næringsliv og organisasjonar, og gi forbetringar i regionen som innbyggjarane kan nyte godt av.

Regjeringa sin ambisjon i St.meld. 12 (2006-2007) er såleis at den regionale partnerskapstanken skal halde fram med eit eige regionalpolitisk organ i front også i åra som kjem. I lys av dette er det interessant å sjå nærare på om innføringa av parlamentarisme har synt resultat allereie etter den første valbolken i Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms, samt etter to valperiodar i Nordland fylkeskommune.

### *Problemstillingar*

Verkar den politiske styreforma inn på korleis kommunane og andre samarbeidspartar (partnerskapen) opplever at fylkeskommunen fyller rolla som regional utviklingsaktør? Opplever fylkespolitikarane at den politiske styreforma legg til rette for ein god dialog med kommunenivået og innbyggjarane/brukarane? Dette er sentrale spørsmål vi ser nærare på i dette kapitlet.

Kommunane har gjennom sitt ansvar for tenesteproduksjon, lokale løysingar innanfor viktige velferdsområde og arealbruk, stor påverknadskraft på den regionale utviklinga. Ikkje minst gjeld dette innanfor næringsutvikling og regulering av utbyggingar. Dette gjer det nødvendig å undersøke om kommunane og fylkeskommunane i fellesskap tek grep om den regionale utviklinga. Prosessar og planar i kommunar og fylkeskommunar må underbygge og understøtte kvarandre. Dette kan gjerast ved at kommunane vert trekte endå meir aktiv med i den regionale partnerskapen slik at ein legg til rette for lokalt eigarforhold til regionale planar og regionmale utviklingsprogram.

Næringslivet har i tidlegare undersøkingar gitt uttrykk for blanda erfaringar med forvaltninga som samarbeidspart og tilretteleggar. Det har m.a. vore peika på for lite kunnskap om utfordringar for næringslivet, for lange beslutningsprosessar, for lite brukarmedverknad og manglande heilskapleg tenking i forvaltninga. Korleis opplever næringslivet dialogen med fylkeskommunen, og er ein positiv til å delta i ein regional partnerskap der fylkeskommunen har ei leiande rolle?

Den største enkeltsektoren i fylkeskommunen i dag er vidaregåande opplæring. Kompetanse er ein grunnleggande føresetnad for utvikling av vekstkraftige regionar med eit allsidig arbeids- og næringsliv. Kunnskap, entreprenørskap og innovasjonsevne er truleg viktige faktorar for den regionale utviklinga. Vidaregåande opplæring inngår som ein naturleg del av det regionale utviklingsarbeidet, og det er difor interessant å sjå nærare på om fylkeskommunen legg vekt på å utvikle eit tettare regionalt samarbeid mellom høgskule, regional statsforvaltning, kommunar, frivillige organisasjonar og næringsliv for å dekke regionen sine framtidige kompetansebehov.

### *Metode*

Vi har nytta oss av to typar kjelder når vi har utarbeidd denne delen av rapporten. For det første har vi gjennomført ein runde med telefonintervju til eit tilfeldig utval samarbeidspartar. Vi har hatt størst fokus på å kome i kontakt med kommunane. Telefonintervjua er gjennomførte på bakgrunn av vedlagde intervjuguide, og vi har skrive ut stikkordsreferat frå alle samtalanane. Det same skjemaet er nytta som utgangspunkt for samtalar med representantar frå NHO, regional statlege aktørar som t.d. fylkesmannen si utdanningsavdeling og høgskular. Telefonrunden er gjennomført i februar og mars 2007, og har til saman inkludert ein samtale på 15-30 minuttar med om lag 20 personar.

For det andre var det bygd inn spørsmål i spørjeskjemaet til fylkestingsrepresentantane som omhandla forholdet til den regionale partnerskapen. Vi vil i dette kapitlet gjengi nokre av svarfordelingane som kom ut av undersøkinga.

## **5.2 Fylkespolitikarane sine forventningar**

### *Betra samarbeid med regionale samarbeidspartar?*

St.meld. nr. 19 (2001-2002) hevda at rolla som utviklingsaktør krev endringar i haldningar og organisatoriske og institusjonelle tilhøve, både internt i fylkeskommunen og eksternt blant fylkeskommunen sine samarbeidspartar. Når vi har vore i kontakt med fylkespolitikarar og administrativ leiing i dei fire fylkeskommunane, har fleire peika på at nettopp dette bakgrunnsbiletet er ei direkte årsak til å endre politisk styreform frå formannskapsmodell til parlamentarisme.

Parlamentarisme har i seg ei konsentrering av makt og ei delegering av mynde som gjer det muleg for fylkesrådet å ta avgjerder utan at ein må gjennom tidkrevjande beslutningsprosessar, og det som opinionen og enkelte politiske aktørar gjerne kallar eit *tungrodd byråkratisk system*. Forkjemparane for parlamentarismemodellen held dette fram som kanskje den største vinsten med å innføre ei parlamentarisk styreform. Politikarane som har arbeidd for å få innført majoritetsstyre uttrykker klare forventningar om at den lokale og regionale partnerskapen allereie etter ein valperiode skal merke endringa som reforma har ført med seg.

Fylkesrådsmedlemane vi har snakka med har i stor grad eigarskap til den parlamentariske modellen på den måten at dei både har gått inn for modellen, har medverka i utforminga av den samt at dei representerer parti som i heile eller delar av periodane har vore ein del av fylkesrådskoalisjonen. Når vi har intervjuet fylkesrådsmedlemer har vi difor i lita grad fått

inntrykk av at parlamentarismen har ført med seg tydelege negative konsekvensar i forhold til samhandlinga med den regionale partnerskapen.

I tabell 4.8 i førre kapittel såg vi i svarfordelinga under påstand n) at fylkestingspolitikarane også i dette spørsmålet var delte i synet på korleis parlamentarismen har påverka det regionale utviklingsarbeidet. Mellom 56 og 68% av politikarane som representerer posisjonspartia i fylkestinget meinte at parlamentarismen har gjort fylkeskommunen til ein betre regionalpolitisk aktør. Politikarane frå opposisjonspartia slutta seg ikkje til dette.

I dei neste avsnitta skal vi gjengi reaksjonane vi har fått når vi har vore i kontakt med eit utval av fylkeskommunane sine samarbeidspartar.

### **5.3 Kommunenivået – politisk samspel med fylkeskommunen?**

#### *Kommunane og regionråda si rolle*

Med det omfanget regionrådssektoren har fått, og med den rolla mange regionråd spelar i utvikling og drift av velferdsoppgåver, såg Kommunal- og regionaldepartementet i 1999 behovet for å framskaffe meir systematisert kunnskap om desse organa. I utgreiinga *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?* gjekk Karl G. Sanda (2000) gjennom funksjon og samansetjing til over 50 regionråd i norske fylke. Undersøkinga tok utgangspunkt i såkalla fleirkommunale politiske organ, og definerte omgrepet *regionråd* som eit formalisert organ som nabokommunar på frivillig basis opprettar for å handtere saker av felles interesse. Regionråda er eit forvaltningsfenomen som har vakse fram i løpet av dei siste 20 åra, og har i større eller mindre grad fått ei rolle som *brubyggjar* i forvaltningssystemet i det lokal-/regionale rommet mellom kommunar og fylkeskommunar. 75% av landets kommunar er medlem av eit regionråd.

Eit regionråd er eit politisk samarbeidsorgan mellom nabokommunar, der minst ordførarane deltek (sjølv om rådmannsdeltaking også er akseptert i dei fleste tilfella). Generelt er det slik at ordførarane spelar den mest sentrale rolla i alle regionrådssamarbeida, og i 38% av regionane sit ordførarane åleine i det som blir betrakta som det operative regionorganet. Rådmennene er medlemar med både møte- og stemmerett i om lag 30% av regionråda, og opposisjonspolitikarar er i stor grad trekte inn og er representerte i 43%.

Organet har som regel eigne vedtekter, og ei *brei* tilnærming til kva sakstypar som skal vere deira arbeidsfelt. I enkelte tilfelle avdekkar rapporten såkalla dobbeltmedlemskap, der kommunar er med i fleire råd og der regionråd kryssar fylkesgrenser. Av våre fylke er det både i Hedmark og Nordland slik at alle kommunane er med i eit regionråd.

Av regionråda sine viktigaste oppgåver, vert næringsutvikling og utfordringar innanfor samferdsle oftast nemnt. Også regional utvikling/fylkesplanlegging og praktisk interkommunalt samarbeid kjem høgt opp på lista. Det er difor særskilt interessant å sjå nærare på om regionråda, som har interesser som eit stykke på veg overlappar med fylkeskommunen sine oppgåver, opplever at kontakten og dialogen med fylkeskommunen har endra seg etter innføringa av ny politisk styreform.

Kommunar og fylkeskommunar samarbeider i enkeltsaker knytt til sine primære tenesteområde og i saker av meir utviklingsretta karakter. I 2006 vart det på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført ei undersøking om kommunane sitt

forhold til fylkeskommunen i to fylke. Rapporten vart utarbeidd av International Research Institute of Stavanger (Leknes og Ellingsen 2006). Undersøkinga synte at det er omfattande kontakt mellom kommunane og dei ulike leiings- og tenesteområda hos fylkesmannen og fylkeskommunane. Det ser likevel ut til at kommunane har hyppigare kontakt med fylkesmannen enn med fylkeskommunen.

Kontakten med fylkeskommunen handlar i stor grad om støtte til næringsutvikling og kulturtiltak, samt samarbeid omkring fylkeskommunen sitt tenestetilbod. Kontakten med fylkeskommunen synest å ha større innslag av faste samarbeid og felles utviklingsprosjekt enn kontakten med fylkesmannen. Fylkeskommunen si rolle som utviklingsaktør kjem til uttrykk både gjennom konkret støtte til næringsutvikling, infrastruktur, kultur, samt gjennom bidrag til kompetanseutvikling. Rolla som tenesteleverandør er også eit viktig grunnlag for kontakten mellom kommunane og fylkeskommunane. Vi er ute etter å undersøke om endra politisk styreform medfører endringar i samarbeidet mellom kommunane og fylkeskommunen.

Når vi har vore i kontakt med ordførarar og rådmenn i kommunane framhevar desse i større grad fylkeskommunen si rolle som samarbeidspart i enkeltsaker knytt til enkelte tenesteområde enn rolla som utviklingsaktør slik vi her definerer omgrepet. Informantane våre oppfattar generelt fylkeskommunen som ein viktig aktør, og svært få har opplevd at fylkeskommunen er ein *bremsekloss*.

Det kan synast som om dei minste kommunane i noko større grad er nøgde med samhandlinga med fylkeskommunen enn store kommunar.

Organiseringa av styringssystema i byane og fylkeskommunane ser ut til å spele ei rolle i relasjonen mellom aktørane der ein av partane har erstatta formannskapsmodellen med eit parlamentarisk styringssystem. Enkelte uttalar at det er ein klar føremon med eit parlamentarisk styringssystem i fylkeskommunen, fordi dette tydeleggjer dei politiske skiljelinene og gir politisk handlingsrom.

Dei partipolitiske skiljelinene ser i seg sjølve ikkje ut til å spele noka dominerande rolle i forholdet mellom kommune og fylkeskommune. Fylkeskommunen framstår som profesjonell, og t.d. administrasjonen i Nord-Trøndelag fylkeskommune var svært tydeleg på at ein behandlar kommunar som ikkje har politisk leiing som matchar fylkesrådet på same måten som kommunar styrt av posisjonspartia Arbeidarpartiet og Senterpartiet.

#### *Kommunane og regionråda sine generelle svar*

På spørsmål om kva for samarbeid kommunane og regionråda har med fylkeskommunen, svarer fleire ordførarar at dei har eit breitt samarbeid med det regionale nivået. Særleg kommunar som også er vertskommunar for dei vidaregåande skulane nemner alle dei store fylkeskommunale ansvarsområda som viktige å ha tett dialog med fylkeskommunen på.

Næringsutvikling er eit tema som blir nemnt av alle vi har kontakta i kommunane. Det blir sett på som viktig å drive *lobbyverksemd* for eigen kommune og eigen region i nærings spørsmål, og det blir sett på som sentralt å ha kontaktar direkte inn mot fylkesråda i desse spørsmåla. Vi opplever at fleire legg vekt på at fylkesrådet for næring blir omtalt som like viktig å ha kontakt med som fylkesrådsleiaren, noko fokuset på næringsutvikling i primærkommunane truleg forklarar.

Ein ordførar og regionrådsleiar i Troms summerte opp fylkesrådet sin evne til å drive regionalt utviklingsarbeid på følgjande måte:

*Fylkesrådet er dyktig til å dra inn kommunene i regionalt utviklingsarbeid, men det er kanskje til tider et for stort fokus på regionene/regionrådene. Mange spørsmål blir overlatt til regionrådene på en slik måte at vi må prioritere i regionen, for eksempel innenfor samferdselsområdet der det alltid er for lite ressurser å dele. På denne måten kan kommunene oppleve å bli satt opp mot hverandre. (...) På den annen side er denne ordningen positiv, fordi vi får anledning til å bestemme hvordan ressursene skal brukes. Det er også slik etter innføringen av parlamentarisme, at det man prioriterer i regionrådene blir lyttet til. Man har stor gjennomslagskraft når man først er enige lokalt!*

Dei regionale drøftingane om fordeling av regionale utviklingsmidlar får i stor grad ros i fylka. Det er frå fylkesrådet si side lagt opp til gode konferansar og prosessar som opnar dialogen rundt fordeling av slike midlar.

Vi har vore ute etter å etterspørje om politiske leiarar i kommunane opplever at det er ein fordel å vere medlem av eitt av partia som er representerte i fylkesrådet. Ein ordførar og regionrådsleiar (med same partitilhøyrse som fylkesrådsleiar) framheva at dette ikkje synest å vere ein spesielt stor fordel:

*Fylkesrådet har et flertall bak seg i fylkestinget, så det sier seg selv at det er en fordel å komme i direkte kontakt med fylkesrådet dersom man er særlig engasjert i en sak. Men jeg vil likevel ikke si det er lettere å komme i inngripen med fylkesrådet om man er medlem av partiene som utgjør rådet. Dette med politisk farge betyr faktisk ikke så mye, for det virker som om fylkesrådet tar alle kommunene på alvor uansett.*

Vi har i utgangspunktet ei forventning om at beslutningsprosessane er kortare når vi har fleirtalsparlamentarisme. Dei aller fleste av våre informantar i kommunane bekreftar at det er positivt å kunne ha kommunikasjon direkte med dei som har makta. Dette er i realiteten ei vitalisering av fylkeskommunen, og det blir framheva at ein kan få avklart ei rekkje spørsmål gjennom direkte dialog. Men, som nokre ordførarar påpeiker, kan dette også ha ei negativ side ved seg. Ein ordførar kommenterte dette:

*Parlamentarismen har åpenbart en klar svakhet ved seg. Beslutningene kan tas raskere fordi fylkesrådene som vi møter arbeider med relativt vide fullmakter på sine fagområder. Det som er skummelt, er at de beslutningene som blir tatt i enkeltmøter med oss i kommunene blir stående fast, uansett. (...) Før kunne man bruke de lokale representantene i fylkesutvalget eller i ett hovedutvalg, og man hadde slik sett en mulighet for å bringe inn flere utredede perspektiver underveis i den politiske prosessen. Nå har vi noen eksempler på raske beslutninger som er tatt nærmest over bordet, lovnader som er gitt, og som har falt svært negativt ut for enkelte av oss. Rent demokratisk kan det nok stilles spørsmål ved om parlamentarismen er like god som fylkesutvalgsmodellen.*

Ein ordførar kommenterte dette vidare:

*På den ene siden vil man gjerne ha forutsigbarhet, effektivitet og tempo i beslutningene, men på den andre siden er det viktig å ha et politisk system som fungerer for hele regionen. Dersom parlamentarismen skal fungere, må flertalsfylkesrådet sørge for å ha gode rutiner for prosesser rettet mot egne partier både i fylkestinget og utenfor. Vi hadde en sak som ikke var bra, da fylkesrådet la fram en innstilling om å legge ned et par videregående skoler her i distriktet. Det viste seg å være for dårlig forankret i egne partirekker også i fylkestinget, og fylkesrådet lærte nok en del av den prosessen som*



*kom i kjølvannet av saken.*

### *Kommunane og regionråda om rollene på regionnivået*

Dei fleste ordførarane vi har vore i kontakt med opplever at fylkesrådet har medverka til at ein har fått ein fylkeskommune som er meir tydeleg i forhold til dei politiske beslutningane som vert tekne på regionalt nivå. I dette ligg det ei meining om at parlamentarismen har ført til ei nyttig rolleavklaring.

Ein ordførar kommenterte dette uopppfordra:

*Tidligere var det vanskelig å få grepet på fylkesmannen og fylkeskommunen sine ansvarsområder, og det var også tvil om hva som skulle avgjøres politisk og administrativt i fylkeskommunen. Jeg tror at man i kommunene merker at vi har fått en tydeligere og mer potent politisk ledelse med fylkesrådet på toppen i fylkeskommunen, og man vet hvem man bør kontakte. Fylkesrådet synliggjør at fylkeskommunen driver med politikk og at fylkesmannen driver med forvaltningsoppgaver.*

Når det gjeld rollene på regionnivået, er det likevel relativt mange som peikar på fylkesordføraren si rolle i det nye systemet. Det vert peika på at ein skal kjenne fylkeskommunen relativt godt for å vite at fylkesordføraren ikkje er ein person med formell politisk makt i eit parlamentarismefylke.

Enkelte peika på nemninga *ordførar* som forvirrande, fordi dei fleste kjenner til at ordføraren er ein formell politisk maktposisjon i kommunane. Vi har ikkje møtt nokon som meiner fylkesordføraren er overflødig, men vi ser altså at det er tvil om ordføraren sitt mynde.

Ein ordførar kommenterte fylkesrådsleiaren si rolle, og peikte på personlege eigenskapar:

*I vårt fylke har fylkesrådslederen en spesielt stor del av æren for at vi i det regionale partnerskapet opplever fylkeskommunen som tydeligere etter innføringa av parlamentarisme. Jeg har minst like stor tro på at det er personene som fyller rollene som betyr noe, og ikke nødvendigvis den politiske organiseringen. Selv om jeg ikke er partifelle med fylkesrådslederen, er det viktig å formidle dette. Fylkesrådet framstår som en enhetlig ledelse i fylkeskommunen, og viser stor evne til å ha oversikt.*

Vedkomande la vekt på at fylkesrådet ikkje må nytte fleirtalssituasjonen rått, og køyre over alle som er ueinige i deira kurs, men at det er teikn på politisk klokskap å gjere breie sonderingar i viktige og store saker som har konsekvensar for mange.

Ein ordførar kommenterte fylkesrådet si rolle:

*(...) klokskap i fylkesrådet ligger i det at man hører på flere i de politiske prosessene, og i at man er tilgjengelig for innspill.*

### *Forholdet mellom politikk og administrasjon*

For dei eksterne samarbeidspartane til fylkeskommunane synest det som om det er ei klar forbetring at fylkesrådet har styring med administrasjonen. Før var det gjerne slik, og særleg blir dette framheva i vernesaker (kulturminnevern) at administrasjonen i lukka fora gjorde vedtak i saker som ev. kunne stoppe kommunale planer. No blir det frå fleire framheva at fylkesråda løftar enkelte slike saker opp på politisk nivå, og legg eit politisk skjøn til grunn

for endelege avgjerder i fylkeskommunen. Ein ordførar kommenterte forholdet mellom politikk og administrasjon slik:

*(...) det er tross alt ikke alt som kan bestemmes ut fra nedfelte retningslinjer. Den politiske styringen er tydeligere etter at vi fikk på plass fylkesrådet, og det virker som om det nå er vanskeligere for fagfolkene i administrasjonen å bestemme ut fra egne faglige prinsipper. Disse er ikke alltid forenlige med den kommunale selvråderetten. Vi ser denne utviklingen som utelukkende positiv. (...) Men vi har sett enkelte eksempler på det motsatte også. For eksempel personalsaker bør takles administrativt. I slike saker bør fylkespolitikkerne kjenne sine faglige begrensninger, og overlate til administrasjonen å finne løsninger.*

#### *Oppsummering – samarbeid med kommunenivået*

Trøndelagsforskning FoU gjennomførte sommaren og hausten 2006 ei brei evaluering av den parlamentariske styringsmodellen i Nord-Trøndelag fylkeskommune<sup>16</sup>. Evalueringa kom fram til ein overordna konklusjon som vi etter vår undersøking kan stille oss bak. Eit overvegande fleirtal av eit spørjepanel bestående av ulike samfunnsaktørar meiner at fylkespolitikarane er blitt meir synlege og tydelege etter innføringa av parlamentarisme.

Klimaet for samarbeid er godt i fylka, og fylkeskommunen får ein stor del av æra for at den regionale partnarskapen er synleg og fungerer på ein tilfredsstillande måte. Særleg ordninga med at fylkesrådana i Nord-Trøndelag fylkeskommune deler regionråda seg i mellom, og held jamleg kontakt med kommunane på denne måten, er framheva som ei nyttig nyvinning etter innføringa av parlamentarisme.

### **5.4 Regional stat og næringsliv – sentrale aktørar i den regionale partnarskapen**

#### *Bakgrunn*

Korleis gjennomfører fylkeskommunen rolla som koordinerande instans i den regionale partnarskapen, og i kva grad fører parlamentarisme til at denne rolla blir endra? Den regionale partnarskapen er eit omgrep som vert brukt i stadig fleire samanhengar som ei tilnærming til det å i fellesskap realisere utviklingsmål. Bakgrunnen er mellom anna knytt til den aukande kompleksiteten i samfunnet, og at felles utvikling krev nye samhandlingsformer og utviklarroller. Det å bidra til næringsstrukturelle endringar i ein region krev mobilisering og involvering frå fleire ulike aktørar på tvers av sektorar og forvaltningsnivå.

Partnarskap bygger på ideen om at ein gjennom gjensidig avhengigheit av ferdigheiter og ressursar til saman greier å realisere felles mål. Partnarskap skal gi synergjar ved å sameine ressursar framfor konkurranse om ressursane, og skal gi utviklingsarbeidet større handlingskraft. Partnarskap er eit forpliktande samarbeid mellom ulike sjølvstendige aktørar og er meir forpliktande enn tradisjonelle samarbeidsformer. Regional utvikling gjennom partnarskap fordrar evne til å organisere ein brei, strategisk dialog omkring utviklingsspørsmål. Eit forpliktande regionalt partnarskap skal styrke evna til å omsette den strategiske dialogen til handling.

---

<sup>16</sup> Sletterød, Niels Arvid, Roald Lysø, Jørund Aasetre (2006): *Makt og klokskap forent i kyndig praksis? Evaluering av parlamentarismen som styreform i Nord-Trøndelag fylkeskommune*. Trøndelag Forsking og Utvikling.

Kommunane og fylkeskommunane sine roller i det regionale partnerskapet har vi allereie vore innom. I dette avsnittet skal vi sjå nærare på om andre samarbeidspartar opplever at det regionale partnerskapet fungerer, og ikkje minst om samarbeidspartane opplever at innføringa av parlamentarisme har medført endring i høve korleis partnerskapet fungerer.

*Kva har vi spurt etter?*

Når vi har kontakta representantar frå næringslivet, regionale statlege etatar og arbeidsgivar- arbeidstakarorganisasjonane, har vi basert telefonintervjuet på følgjande utgangsspørsmål:

- Innanfor kva fagområde samarbeider de med fylkeskommunen?
- Har de i din organisasjon ei klar oppfatning om kven de bør kontakte i fylkeskommunen (t.d. fylkesrådet) når de vil diskutere ei viktig sak?
- Opplever de at de har tilgjenge til politikarar med avgjerdsrett?
- Korleis vurderer de forholdet mellom administrasjonen og politisk nivå i fylkeskommunen, synest rollene her å vere avklara?
- Tenkjer du at det er meir openheit rundt dei politiske sakene og prosessane etter innføringa av parlamentarisme, eller kan det virke som om det no er ein meir lukka fylkeskommune?
- Blir den regionale partnerskapen trekt meir eller mindre inn som høyringsinstansar?
- Opplever de at fylkespolitikarane er meir eller mindre synlege i media enn tidlegare?
- Har fylkeskommunen ein klar visjon, eller ein synleg politisk ambisjon/retning når ein har eit fleirtalsregime?

*Dialogen med fylkespolitikarane – kven tek ein kontakt med?*

Desse organisasjonane vurderer det samla sett slik at innføringa av parlamentarisme har ført til større tilgjenge til politikarar i posisjon. Sjølv om fylkesrådene er svært opptekne, og vi tidlegare har antyda at det er eit spørsmål om kapasitet, framhevar fleire samarbeidspartar at dei kjenner seg prioriterte når det gjeld tilgjenge til politikarane. Særleg leiarar har dette synet.

Fylkespolitikarane i posisjon er elles kjenneteikna av å ha etablert svært mange arenaer for dialog med organiserte samfunnsinteresser i viktige saker. Samfunnsorganisasjonane opplever difor at dei har gode mulegheiter for deltaking og utvikling av politiske saker. Her blir fylkesplanarbeidet, utarbeiding av regionalt utviklingsprogram (RUP), samt koordinering i forhold til gjennomføring av fylkesplanen spesielt nemnt. I slike høyringsprosessar spelar også fagtilsette i administrasjonen ei viktig rolle, og ein leiar innanfor NHO uttalte at:

*(...) for oss er det viktig å ha en god dialog med administrasjonen, fordi vi skal utvikle næringslivet i dette fylket uavhengig av hvem som sitter i førersetet akkurat nå. Vi merker ellers at det i enkelte saker er strid internt i fylkesrådet, og da er gjerne administrasjonen en viktig kanal for oss for å få spilt inn viktige formuleringer.*

*Blir samarbeidspartane høyrte?*

Vi er overraska over at så mange svarer at dei faktisk blir høyrte når dei presenterer innspel til fylkeskommunen. Særleg når samarbeidspartane er i direkte dialog med fylkesrådet (og då gjennom dei enkelte fagfylkesrådene), synest det å vere rom for å påverke fylkespolitikken.

### Framstår fylkesrådet som eit kollegium?

Enkelte representantar frå den regionale partnerskapen, og særleg på leiarnivået, gir uttrykk for å kjenne godt til det indre livet i fylkeskommunen. På spørsmål om fylkesrådet framstår som eit kollegium med ein felles visjon, vert det gitt uttrykk for at ein kjenner til kva område som fylkesrådet ikkje står samla innanfor.

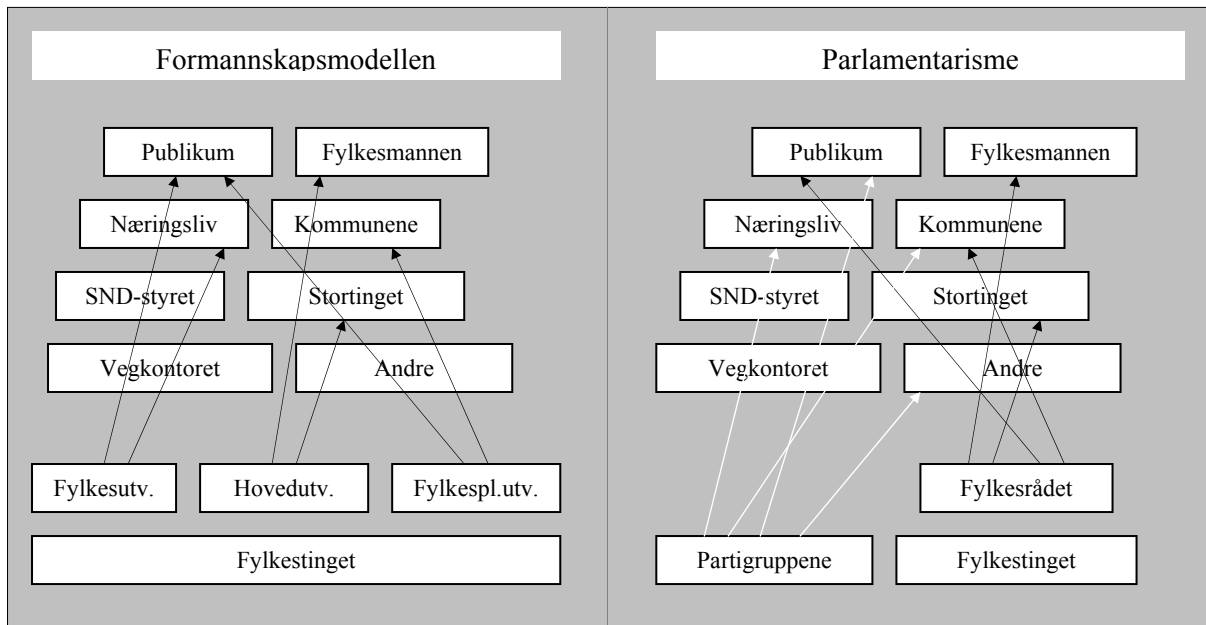
### Openheit eller ein meir lukka fylkeskommune?

Det er ein del informantar som ikkje har eit klart synspunkt på om fylkeskommunen er open eller om den er blitt meir lukka etter innføringa av parlamentarisme. Enkelte hevdar det var større openheit tidlegare, og at det no kan synast som om det blir tatt ein del viktige beslutningar i *lukkede rom*. Eit døme på saker som no blir uttalt å bli avgjort i lukka fora, utan at det er drøfta breitt i verken det politiske miljø eller med regionale samarbeidspartar, er oppnemninga av personar til ulike råd og utval. Medan det tidlegare var breie prosessar her, og fleire kunne kome med innspel, kan det synast som at det no blir teke avgjerder i fylkesrådet, eller i møte mellom fylkesrådsleiar og eigne partigrupper i fylkestinget. Dette får ein viss kritikk.

## 5.5 Oppsummering – fylkeskommunen og den regionale partnerskapen

Regionale samarbeidspartar uttaler gjennomgåande at kontakten med fylkeskommunen er god. Fleire held fram at det er viktig å ha dialog med fylkesrådet, og at dei opplever at den politiske leiinga og det politiske ansvaret er tydelegare. Figuren under er henta frå ei utgreiing frå eit av parlamentarismefylka, og kan illustrere endringa i kontaktmønsteret etter innføringa av ny politisk styreform.

Figur 5.1: Det store rollesjokket (før mulegheitene begynte å demre). Kopiert illustrasjon.



Svarte piler inneber både formelle og uformelle hyppige kontaktflater, medan dei kvite pilene illustrerer lite kontakt basert på gamle nettverk o.l.

## 6. Fylkeskommunen sin legitimitet - innbyggjarane si vurdering

Opplever innbyggjarane at det politiske ordsiftet på fylkesnivået er viktig? Har vi som innbyggjarar generelt nok kunnskap om fylkeskommunen som forvaltningsnivå og tenesteytar til å gjere oss opp ei meining? Legg fylkeskommunen til rette for ein god og konstruktiv dialog med innbyggjarane og brukarane av fylkeskommunale tenester? Kan vi i dag seie at fylkeskommunen har legitimitet hos innbyggjarane? Har det politiske regionnivået eit for lite handlingsrom grunna tronge økonomiske rammevilkår og sterk statleg styring? Eller er det rett og slett oppgåveportefølgja til fylkeskommunen som er slik at den ikkje engasjerer oss?

I dette kapitlet skal vi sjå nærare på desse spørsmåla, og diskutere svara vi har fått inn frå ei relativt omfattande spørjegransking som er gjort i dei fire parlamentarismefylka samt i dei to kontrollfylka Telemark og Sogn og Fjordane.

### 6.1 Problemstillingar og metode

Det vert frå fleire hald hevda at fylkeskommunane ikkje har same legitimiteten hos innbyggjarane som primærkommunane, og at legitimiteten til fylkeskommunen er dalande (sjå m.a. Baldersheim og Torsteinsen 2002). Auka legitimitet synest å vere noko av det viktigaste fylkeskommunane kan arbeide for framover. Det er difor viktig, også for det nye regionnivået som truleg vert innført frå 2010, å utarbeide strategiar for auka tillit og legitimitet. Har politisk organisering, parlamentarisme eller formannskapsmodell, konsekvensar for desse forholda? Har innbyggjarane i parlamentarismefylka større kunnskapar om fylkeskommunen enn innbyggjarar i formannskapsfylka?

Vi har gjennomført ei undersøking av tillit, kunnskap og haldningar hos innbyggjarane i fylke med og utan ei parlamentarisk styreform. Til å gjennomføre sjølve feltarbeidet, og som diskusjonspart i utforminga av intervjuguide, har vi nytta oss av Opinion As i Oslo<sup>17</sup>. Spørjeundersøkinga vart gjennomført i oktober 2006, og vi nytta oss av om lag 200 respondentar i kvart av dei seks fylka Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Troms (parlamentarismefylka), samt Telemark og Sogn og Fjordane (formannskapsfylka). Utvala er representative med omsyn til sosiodemografiske forhold, og prosjektgruppa (inkl. to av kontaktpersonane våre i dei fire fylkeskommunane, samt KS sin FoU-avdeling) har medverka med innspel og kommentarar til intervjuguiden som vart nytta.

I tillegg til ei samanlikning av situasjonen i fylke med ulik styreform på eit gitt tidspunkt, er det aktuelt å sjå nærare på utviklinga av desse tilhøva i parlamentarismefylka over tid. Kan vi spore endringar i grad av tillit, kunnskap og haldningar som fell saman med overgangen til parlamentarisk styreform? Vi har sett på innbyggjarundersøkingar frå 1990 og 1997 for å studere nærare om det kan vere interessante utviklingstrekk i dette.

Våre forventningar til endringar og utslag etter innføring av parlamentarisme er ikkje nødvendigvis så store i denne omgangen. Ei ny organisering bør få høve til å virke over noko tid, til å setje seg. Ved å gjennomføre undersøkinga legg vi grunnlaget for å gjere nye undersøkingar seinare for å studere utviklinga over tid. Vi kjem attende til konkrete forventningar som botnar i teoretiske betraktningar og antakelsar i kap. 6.3 samt etter kvart som vi går gjennom observasjonane vi har gjort oss i denne delen av prosjektet.

---

<sup>17</sup> Kontaktperson i Opinion As. har vore rådgjevar Tonje Haugberg, ansvarleg for politiske meningsmålingar.

## 6.2 Legitimitetsomgrepet

Valdeltakinga ved lokalvala er etter 1963 blitt stadig lågare, og denne tendensen vart ytterlegare forsterka ved vala i 1999 og 2003. Vi må heilt attende til 1922 for å finne ei lågare valdeltaking i kommunevala. Denne situasjonen har oppstått til tross for at det er sett i verk ei rekkje tiltak for å betre det demokratiske grunnlaget gjennom auka valdeltaking.

Kommunenes Sentralforbund (KS) utpeikte t.d. ”Demokrati, deltaking og styring” som eit satsingsområde for perioden 1996-99, og medverka på denne måten til at kommunar starta opp ulike prosjekt for å auke engasjement og deltaking i det lokale sjølvstyret (Rose 2000:56).

Til tross for slike tiltak, konkluderte Oppgåvefordelingsutvalet<sup>18</sup> i NOU 22:2000 m.a. med at fylkeskommunen er inne i noko som kan likne ei *legitimitetskrise*. Dette inneber både manglande involvering i det politiske arbeidet på fylkesplan (rekrutteringsproblematikk) og minkande oppslutning ved fylkestingsvala. Begge tilhøve er synlege parameter som underbyggjer utvalet sin konklusjon.

Fylkeskommunen er i sitt vesen eit politisk og myndigheitsutøvande organ. Legitimitet er i statsvitskapen eit uttrykk for at folket har ei subjektiv kjensle av at dei som styrer har retten til å styre, og at deira vedtak skal gjelde. Omgrepet skil seg frå *legalitet* som krev at styret skal fylgje fastslegne reglar, og det skil seg frå *folkesuverenitetsprinsippet* som krev ein objektiv legitimitet, ved at all legitim autoritet må kome frå *folket*. Demokratisk legitimitet inneber at styresmaktene styrer fordi dei har ein viss oppslutnad i folkesetnaden frå demokratiske, frie, opne og rettferdige val. Den demokratiske legitimiteten vert gjerne kalla for eit *folkeleg mandat* i norsk politikk.

Magne Langset omtalar legitimitet som noko som omfattar *all utøving av makt og mynde* (1999:65). Vedtak som vert trefte vil berre ha legitimitet dersom dei vert sett på som akseptable i forhold til dei forventningar innbyggjarane til ei kvar tid har. Ei legitimitetskrise vil ein difor motsett kunne forstå som eit fundamentalt gap mellom forventningar og faktisk utøving av mynde.

Opedal og Østtveiten (1999:30) koplur omgrepa legitimitet og tillit hos innbyggjarane saman. I si utgreiing om parlamentarismen sin påverknad på legitimiteten, er dei opptekne av i kva grad folk meiner dei har mulegheit til å hevde sine interesser, i kva grad dei har tillit til at deira interesser blir ivaretekne, samt i kva grad folk meiner beslutningssystemet er ope. Innbyggjarane vil akseptere vedtak som går mot deira ønskje, dersom dei opplever at desse kriteria er oppfølgde. Vidare legg dei vekt på om folk opplever at det er klare skilje mellom politiske parti, og kva slags betydning dei meiner det har at bestemte parti sit med makta.

Vi legg vekt på at legitimitetsspørsmålet utgjer ei overordna problemstilling når det ev. skal innførast eit nytt regionalt styringsnivå i Noreg, ev. når det vert gjennomført ei endring i fylkeskommunen si oppgåveportefølje. Erfaringar som avdekkar viktige forklaringsfaktorar her bør vege relativt tungt når framtidig politisk styreform i større regionar skal etablerast. Dette perspektivet blir hovudsakleg ivareteke i vårt arbeid gjennom undersøkingar retta mot politisk leiing, innbyggjarane/brukarane av fylkeskommunale tenester, samt gjennom ei undersøking av den regionale partnerskapen sine haldningar til fylkeskommunen som samarbeidspart. Dette blir også drøfta i vårt avsluttande kapittel i denne rapporten.

<sup>18</sup> NOU 22:2000 *Om oppgåvefordelingen mellom stat, region og kommune* vart overlevert Kommunal- og regionaldepartementet frå utvalsleiar Lars Wilhelmsen 03.07.2000.

Vi har tidlegare vore inne på at legitimitet, slik vi nyttar omgrepet, først og fremst handlar om tillit og engasjement knytt til fylkeskommunen som forvaltningsnivå. For at vi skal kunne snakke om ein fylkeskommune med høg legitimitet, må både det politiske systemet og avgjerder som vert tekne, i høgast muleg grad bli opplevde som gjennomtenkte, velfungerande, rettmessig bindande og akseptable.

Indikatorane som vi skal sjå nærare på her er folk sin generelle kunnskap om, og tillit til, styringssystemet, samt haldningar til fylkespolitikarane og den demokratiske utøvinga i fylkeskommunen.

### **6.3 Forventning – eit vitalisert lokaldemokrati med parlamentarisme**

Er det grunn til å tru at parlamentarisme fører til ei lokaldemokratisk vitalisering i form av betre kunnskapar og eit høgare politisk aktivitetsnivå i lokalbefolkninga?

Ei grunngeving for at det kan vere ein slik samanheng, tek utgangspunkt i at politikarane i eit parlamentarisk styringssystem i sterkare grad enn innanfor formannskapsmodellen må forhalde seg aktivt til lokalbefolkninga. Politikarane må gjennom konkurranse med kvarandre skaffe seg oppslutning blant veljarane for å kunne innta sine plassar i ”fylkesregjeringa”. Anten blir ein med i regjeringa, eller så er ein utanfor. Dette skil seg i noka grad frå ordninga med fylkesutval, der dei fleste partia deltek, sjølv om det også der sjølv sagt er slik at oppslutning avgjer styrkeforholdet mellom partia i utvalet.

Politikarane innanfor den parlamentariske modellen må kome i kontakt med lokalbefolkninga, kommunisere sine standpunkt og lytte til dei signal som publikum gir. Berre dersom dei er gode på denne arenaen vil dei gjennom tillit og truverde kunne vinne regjeringsmakt.

I tillegg blir det tydeleggjort for lokalbefolkninga kva for eit parti eller samling av parti som sit i posisjon i fylkestinget, og opposisjonen blir meir synleg. Veljarane får høve til å vurdere dei politiske partia sine styringsprestasjonar, og dei får betre grunnlag for å stille partia – og då særleg fylkesrådet – til ansvar.

Denne politiske *varheita* overfor krav og ønskje i lokalbefolkninga, samt synleggjering av politiske alternativ, kan legge til rette for eit auka politisk engasjement hos befolkninga (Opedal og Østtveiten 1999:21). Dette kan innebere betre kunnskap om det politiske styringssystemet og eit generelt høgare politisk aktivitetsnivå blant veljarane. Med klare og ryddige politiske ansvarstilhøve *kan* dei vedtak som vert gjort i større grad bli opplevde som rettmessig bindande, det vil seie av lokalbefolkninga bli opplevde som *legitime beslutningar*.

Forventningane om eit meir vitalt lokaldemokrati med parlamentarisme kjem mellom anna til uttrykk gjennom Ot.prp. 42 (1991-92:105):

*Parlamentarisme vil (...) kunne føre til at opposisjonen i sterkare grad vert aktivisert og at behovet for å utvikle reelle alternativ tvingar seg fram. Dette vil kunne medverke til ei vitalisering av lokaldemokratiet ved at dei politiske skiljelinene blir klare.*

*Ei parlamentarisk styringsform kan vidare auke dei folkevalde sin innflytelse og kan over tid skape ei politisk leiing i kommunane som er lettare identifiserbar for veljarane.*

Kompromissorienteringa innanfor formannskapsmodellen kan for sin del tilsløre dei reelle politiske skilnadane mellom dei politiske partia, slik at det vert vanskeleg for veljarane å sjå konsekvensane av det enkelte partiet sin politikk. Dette kan såleis gjere det vanskelegare å stille dei politiske partia til ansvar. Politikarane innanfor formannskapsmodellen vil kanskje heller ikkje i same grad ha den *varheita* overfor krav og ønskje i befolkninga, om vi skal nytte eit omgrep som Opedal/Østveiten tidlegare har lansert (ibid).

Vi går difor inn i ei analyse av innbyggerane sine kunnskapar om, og haldningar til, den parlamentariske styreforma med visse haldepunkt for at det ligg føre *sterkare partikonkurrans*e og *klarare politiske alternativ* i denne modellen (jf. konflikt/konsensusdiskusjonen vi legg opp til).

Eit vilkår for å kunne seie at lokaldemokratiet er meir *vitalt*, vil vere at lokalbefolkninga er betre informert om det politiske styringssystemet. Vidare at befolkninga sin politiske aktivitet er større etter innføringa av ei ny politisk organisering. Vi forventar, i alle fall over tid, at dette kan føre til høgare kunnskap, ei breiare og større politiske deltaking, samt ein auka tillit til styringssystemet i fylkeskommunen.

I dei neste delkapitla skal vi diskutere om det er teikn på at lokaldemokratiet er blitt vitalisert etter innføringa av parlamentarisme. Til slutt drøftar vi nærare om det parlamentariske systemet syner teikn på ein høgare legitimitet som styringssystem.

#### 6.4 Kunnskap om fylkeskommunen – kva veit innbyggerane?

##### *Fylkestinget som øvste folkevalde organ*

Vårt utgangspunkt er å etterrøyke om kunnskapsnivået om fylkeskommunen er høgare eller på same nivå hos innbyggerane i parlamentarismefylke som innbyggerar i formannskapsfylka. Vi spurte difor innleiingsvis om informanten kjenner til kva som er det øvste politiske folkevalde organet i fylkeskommunen. Dette spørsmålet er henta frå to landsomfattande undersøkingar som vart gjennomførte i 1990 og i 1997 (jf. NOU 2000 nr. 22:122). Vi tillet oss difor her å gjere ei samanlikning mellom resultatata frå undersøkingane.

Tabell 6.1: Prosentdel av innbyggerane i utvalet som kjende til at fylkestinget er det øvste politiske folkevalde organet fylkeskommunen (og fordeling på anna forslag/veit ikkje):

	Hedmark	Nordland	Nord-Trøndel.	Troms	Telemark	Sogn og Fjordane	Alle
Fylkestinget	35,5	31,0	36,0	32,5	34,5	48,5	34,1
Anna forslag	14,5	24,0	21,0	24,0	13,0	10,0	19,1
Veit ikkje	50,0	45,0	43,0	43,5	52,5	41,5	46,8

N=1200

Vi ser at i overkant av 34% av dei spurde kjenner til at fylkestinget er det øvste politiske folkevalde organet i fylkeskommunen. Undersøkingane frå 1990-åra synte at folk sin generelle kunnskap om fylkestinget var relativt dramatisk avtakande i perioden. I 1990 svarte 51,7% at fylkestinget er det øvste politiske organet i ein fylkeskommune, medan 32,6% svarte rett i 1997. I tabellen over ser vi at det berre til ei viss grad er variasjon mellom fylka på dette spørsmålet, men at ein samla sett i vår undersøking finn eit noko meir positivt resultat for fylkeskommunen enn det den landsomfattande undersøkinga gjorde i 1997. Medan Sogn og Fjordane scorar høgast med 48,5%, kjem Nordland dårlegast ut med 31%.



Undersøkinga syner elles at flest menn kjenner til at fylkestinget er det øvste politiske organet i ein fylkeskommune. Utslaget er såpass stort at det kan vere grunn til å dvele litt ved dette funnet, som er gjennomgåande for dei seks fylka. Om lag 42% av dei mannlege respondentane svarer *fylkestinget* på dette spørsmålet, medan berre 27% av kvinnene i utvalet gjer det same i vår undersøking. Vi har ikkje greidd å forklare dette forholdet, og er overraska over denne relativt store skilnaden. Kvinnene har over ein lang periode gjort sitt inntog i fylkespolitikken, og så seint som ved valet i 2003 var det ein ytterlegare auke av kvinnelege representantar både i kommunestyra og fylkestinga. Nær 36% av kommunestyra består av kvinnelege representantar. Ved fylkestingsvalet var det ein endå meir markert auke av kvinnelege representantar. Fylkestinget i Oppland har i inneverande periode 51% kvinnelege representantar, og dette er første gong at eit fylkesting har overvekt av kvinner.

Vi har her også sett på fordelinga på andre bakgrunnsvariable, deriblant aldersvariabelen. Til tross for at fylkeskommunen sine desidert største budsjettelar går til utvikling av kollektivtrafikktilbodet og til å drive og utvikle det vidaregåande opplæringstilbodet, er det heile 74% av dei spurde mellom 18-25 år som *ikkje* kjenner til at det er fylkestinget som har det øvste politiske ansvaret for fylkeskommunale vedtak. Berre 11% av dei spurte i denne aldersgruppa svarer fylkestinget, medan om lag 15% presenterer eit anna forslag. Med bakgrunn i våre forventningar om at *interesse* for dei fylkeskommunale tenestene påverkar *kunnskapen* om forvaltningsnivået, er dette eit nærast nedslåande resultat for fylkeskommunane. Ungdomsgruppa er målgruppe for ein stor del av fylkeskommunen sine oppgåver, medan ungdomane sjølve i lita grad veit at fylkestinget gjer vedtak som påverkar desse tenestene.

#### *Sentrale politikarar i fylkeskommunen*

Vi har spurt etter namn og partitilhøyrse på fylkesordførar i alle dei seks fylka vi ser nærare på, og etter tilsvarande informasjon om fylkesrådsleiaren i dei fire parlamentarismefylka. Vi ser av tabellen under at det er stor variasjon i kunnskapsnivået når det gjeld både fylkesordførar og fylkesrådsleiar.

*Tabell 6.2: Prosentdel av innbyggerane i utvalet som kjende namn og partitilhøyrse for fylkesordføraren og fylkesrådsleiaren:*

	Hedmark	Nordland	Nord-Trøndelag	Troms	Telemark	Sogn og Fjordane
Namn på fylkesordføraren	32,0	10,0	22,0	45,0	25,0	56,0
Politisk parti for fylkesordføraren	76,0	24,0	66,0	46,0	44,0	61,0
Namn på fylkesrådsleiaren	18,0	32,0	24,0	30,0	-	-
Politisk parti for fylkesrådsleiaren	60,0	66,0	64,0	50,0	-	-

N=1200

#### *Fylkesordføraren*

Både innanfor formannskapsmodellen og i den parlamentariske styringsmodellen er fylkesordføraren fylket sin fremste folkevalde representant, og det er fylkesordføraren som leier fylkestinget sine møte. I kommunelova sin §9 heiter det at:

*Kommunestyret og fylkestinget kan gi ordfører og fylkesordfører myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.*

Fylkesordføreren får på denne måten ein vidare funksjon enn den funksjonen som stortingspresidenten på nasjonalt plan inneber. Fylkesordføreren er i tillegg fylkeskommunen sin ”rettslige representant” (ibid), og han eller ho skriv difor under på fylkeskommunen sine vegne i alle tilfelle der mynde ikkje er delegert til andre.

Spørsmålet om kjennskap til namnet på fylkesordføreren er også henta frå dei to landsomfattande undersøkingar som vart gjennomførte i 1990 og i 1997 (jf. NOU 2000 nr. 22:122). Vi tillet oss difor også her å gjere ei samanlikning mellom resultatata frå undersøkingane. Undersøkingane frå 1990 og 1997 synte at folk sin kunnskap om fylkesordføreren var litt aukande i perioden, då 38,2% svarte rett på spørsmålet i 1990 og 43,6% svarte rett i 1997<sup>19</sup>.

I vår undersøking legg vi spesielt merke til skilnaden i kjennskap til fylkesordføreren i dei to nordlegaste parlamentarismefylka. Medan 45% av dei spurde kjenner til at Ronald Rindestu frå Senterpartiet per 01.10.06 er fylkesordførar i Troms, er det berre 10% som kjenner til at hans partifelle Jon Tørset har same politiske leiarverv i Nordland på same tidspunkt. Her vil vi difor, også med støtte frå resultatata frå undersøkingane i 1990 og 1997, hevde at den generelle kunnskapen om fylkesordføreren er relativt høg i Troms og Hedmark, medan den i Nordland er svært låg.

Valdeltakinga i dei to fylka ved fylkestingsvalet i 2003 var om lag like stor. Nordland hadde ei valdeltaking på 49,2% medan Troms enda på om lag 50,6. Det er difor vanskeleg å hevde at kjennskapen til fylkesordføreren skuldast ein generell skilnad i interesse og engasjement hos innbyggjarane.

Tala i tabellen kan antyde at fartstid i rolla som fylkesordførar verkar inn på i kva grad vedkomande er tilstrekkeleg profilert gjennom media til å vere kjent for folk flest. Medan fylkesordføreren i Troms har hatt vervet sidan hausten 1995, og er inne i sin tredje periode i fylkesordførarstolen, er fylkesordføreren i Nordland inne i sin andre periode. Fylkesordføreren i Hedmark har same fartstid som fylkesordføreren i Troms, medan fylkesordføreren i Nord-Trøndelag er inne i sin første periode.

Etter at vi gav opp namnet på fylkesordføreren og spurde etter partitilhøyrsløse for vedkomande, er det imidlertid fleire som svarer korrekt. Dette kan tyde på at vervet som fylkesordførar i seg sjølv ikkje er så kjent for folk flest, men at dei konkrete personane gir gjenkjenning hos innbyggjarane. Når namnet på fylkesordføreren vert gjort kjent, veit folk kven vi snakkar om og kva parti vedkomande representerer. Heile 76% av dei spurde veit at fylkesordføreren i Hedmark representerer Arbeidarpartiet, og 66% kjenner partitilhøyrsla til fylkesordføreren i Nord-Trøndelag. Også her scorar fylkesordføreren i Nordland lågast. Om lag ein fjerdedel av dei spurde kjenner kva parti fylkesordføreren representerer når dei vert merksame på namnet.

I den store evalueringa av parlamentarismen i Oslo kommune i 1999, slo NIBR fast at ein bør anta at overgangen til ein parlamentarisk modell for styringa av kommunen vil føre til at ordføreren si rolle blir monaleg svekka (Hagen 1999:82).

---

<sup>19</sup> Medan om lag 40% av dei spurte innbyggjarane kjende til namnet på fylkesordføreren i 1990 og 1997, var det i begge undersøkingane berre om lag 15% som kjende namnet på fylkesrådmannen. Vi har utelete dette spørsmålet i vår undersøking.

Den relativt låge kjennskapen til fylkesordføraren i Nordland *kan* vere eit synleg utslag av at ein i dette fylket har hatt parlamentarisme sidan 1999. Etter snart to heile fylkestingsperiodar med fylkesråd med profilert regjeringsmakt, samt ein opposisjon med store markeringsbehov, kan vi her sjå teiknet på at fylkesordføraren har måtta finne seg i å bli sett i skuggen av andre aktørar og politiske leiarverv. Vi vel å leggje vekt på ein slik førebels konklusjon, og skal i neste delkapittel sjå nærare på kunnskapen om fylkesrådsleiaren.

### *Fylkesrådsleiaren*

Vi har vore inne på at Nordland fylkeskommune har eit ”forsprang” på dei andre tre parlamentarismefylka på ein fylkestingsperiode, og at dette kan forklare låg kjennskap til fylkesordførarvervet i fylket. Denne antakelsen blir forsterka ved at fylkesrådsleiaren synest å vere tilsvarande godt kjend, samanlikna med Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms. 32% av dei spurde i Nordland kjenner namnet på fylkesrådsleiaren, og heile 66% kjenner kva for parti som har fylkesrådsleiaren i Nordland fylkeskommune (jf. tab. 6.2).

Nord-Trøndelag og Nordland er dei to fylka der fylkesrådsleiaren er *meir kjent* for folk flest enn fylkesordføraren, og her er også fylkesrådsleiaren si partitilhøyrse i størst grad kjent for innbyggjarane. Samstundes ser vi at fylkesrådsleiaren i Hedmark førebels ikkje er fullt så profilert som fylkesordføraren i fylket, og dette vil vi kort kommentere.

Situasjonen i Hedmark er interessant på fleire måtar. For det første kan det vere ein forklarande faktor at ein frå 01.01.2004 starta opp eit nasjonalt forsøk som *einskapsfylke*. Dette inneber at fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune har etablert eit tett samarbeid om integrering av sine arbeidsoppgåver. Ei målsetjing med einskapsfylkeforsøket er å få *eitt samla fylkesnivå* til å yte service og levere tenester til innbyggjarane i fylket, utan at det skal vere eit hinder at oppgåvene formelt er knytte opp mot ulike forvaltningsnivå. *Enhetsrådet* er oppnemnt som eit felles leiingsorgan for einskapsfylket Hedmark, og rådet har som hovudoppgåve å syte for ei effektiv samordning av arbeidsoppgåver innanfor fylket sine definerte samarbeidsområde. Kommunar, befolkning og næringsliv skal oppleve at tenestene blir meir tilgjengelige og effektive enn tidlegare.

Det at ein frå årsskiftet 2003-04 har sett i gang to store organisatoriske reformer som involverer Hedmark fylkeskommune, kan utgjere ei forklaring på at fylkesrådsleiaren ikkje på same måten som i dei andre tre fylka har greidd å profilere seg overfor innbyggjarane. Ei anna forklaring kan vere det kollektive ansvaret som ein legg opp til i fylkesrådet i Hedmark, noko som medfører at fylkesrådsleiaren ikkje frontar sakene spesielt mykje meir enn fylkesrådene.

### *Kjenner innbyggjarane til kva som er fylkeskommunale oppgåver?*

For at innbyggjarane skal engasjere seg i det politiske arbeidet på fylkesnivået, og i det heile skal bli motiverte til å stemme ved fylkestingsvala, er det eit stykke på veg ein føresetnad at ein kjenner *oppgåvene* som fylkeskommunen er ansvarleg for.

Har fylkeskommunen oppgåver som verkeleg betyr noko for innbyggjarane, og kjenner i så fall innbyggjarane til at fylkeskommunen er ansvarleg *oppgåveeigar*? Har fylkeskommunen ansvaret for oppgåver som det breie lag av befolkninga *ikkje* nyttar seg av jamleg, og er dette grunnen til at bevisstheita rundt fylkeskommunen er relativt låg?

Vi skal her sjå nærare på korleis respondentane svara når vi stilte dei overfor endå ei oppgåve utan svaralternativ.

Tabell 6.3: Kan du nemne nokre oppgåver som fylkeskommunen er ansvarleg for? Prosentuert svarfordeling av dei totalt 200 som er spurde i kvart fylke:

	Hedmark	Nordland	Nord-Trøndel.	Troms	Telemark	Sogn og Fjordane	Alle (gj.snitt)
Vidaregåande opplæring	49,0	51,0	65,0	59,0	44,0	54,5	53,0
Samferdsletilbodet/kollektivtrafikk	47,0	49,0	48,0	51,0	49,0	51,0	48,0
Offentleg tannhelseteneste	5,0	7,0	9,0	11,0	4,0	6,0	7,0
Kulturinstitusjonar (bibl., museum, arkiv)	9,0	11,0	12,0	11,0	8,0	18,5	10,0
Regional planlegging	9,0	8,0	14,0	13,0	11,0	10,0	11,0

N=1200

Vi ser av tabellen at fylkeskommunen sitt ansvar for vidaregåande opplæring og samferdsletilbodet (transportløyve, kollektivtransport og fylkesvegar) i fylket er relativt godt kjent for folk flest. Dette er ikkje eit overraskande funn, men vi meiner svara er positive for fylkeskommunen all den tid respondentane ikkje fekk oppgitt svaralternativ. Nord-Trøndelag og Troms scorar svært høgt innanfor vidaregåande opplæring, og Troms oppnår også høgast prosent i høve innbyggjarane sin kjennskap til samferdsletilbodet. I tillegg registrerte vi eksplisitt dei respondentane som svara ”sjukehusa” og/eller ”spesialisthelseteneste”, og her fekk vi ein svarprosent på om lag 20% av dei spurte.

#### Kunnskap om det politiske styringssystemet

Vi spurte innbyggjarane om det har stor betydning kva for parti, eller gruppe av politiske parti, som har fleirtal i fylkestinget. I dette spørsmålet ligg det ei forventning om at innbyggjarane i parlamentarismefylka, i alle fall over tid, skal kjenne til at fleirtal i fylkestinget inneber kontroll over fylkesrådet. I parlamentarismefylka er det difor særleg stor grunn til å argumentere for at det har betydning kva for parti, eller gruppe av politiske parti, som har fleirtal, medan det for formannskapsfylka har relativt sett mindre betydning. Vert dette reflektert gjennom fleire svar på *enig-sida* i Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms?

Formannskapsmodellen medverkar til å spreie makt og ansvar på alle partigruppene i fylkestinget. Slik får mange partar i fylkespolitikken innverknad på beslutningar som skal takast. Konflikta vert løyste *kollegialt*, og omforeinte vedtak er vanlege. Modellen fremjar konsensus. Dei politiske konsekvensane av styring med utgangspunkt i formannskapsprinsippet er at både makt og ansvar vert fordelt på relativt mange politiske parti. Skiljelinene mellom politiske parti og ulike grunnideologiske synsmåtar blir difor gjerne utydelege. Finn vi såleis fleire svar på *uenig-sida* i Telemark og Sogn og Fjordane?

Tabell 6.4: Det har stor betydning kva for eit parti, eller gruppe av parti, som har fleirtal i fylkestinget. Prosentfordeling heilt einig, delvis einig, delvis ueinig, heilt ueinig, veit ikkje.

	Alle	Hedmark	Nordland	Nord-Trøndel.	Troms	Telemark	Sogn og Fjordane
Heilt einig	29,1	28,5	28,5	27,5	28,0	33,0	34,5
Delvis einig	33,3	35,0	33,5	31,5	37,5	29,0	31,0
Delvis ueinig	18,4	18,0	16,0	25,0	18,0	15,0	17,0
Heilt ueinig	11,0	11,0	14,0	9,5	8,5	12,5	10,0
Veit ikkje	8,1	7,5	8,0	6,5	8,0	10,5	7,5
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

N=1200

Dette spørsmålet er vanskeleg å vurdere, og resultatet i tabellen syner det motsette biletet av det vi forventar. Særleg fordi det naturlegvis uansett styringsmodell er viktig å ha flest muleg representantar i fylkestinget, og gjerne fleirtal, for å få gjennomslag i politiske saker. Dette får vi på sett og vis bekrefte gjennom undersøkinga, då innbyggjarane i formannskapsfylka Telemark og Sogn og Fjordane utgjer den svargruppa som i størst grad meiner det har stor betydning kva parti som har fleirtal. Svarfordelinga her indikerer truleg også at det er å forvente svært mykje av innbyggjarane at dei skal kjenne til dei ulike ideologiane som ligg bak ei politisk styreform. Ein ting er å vite at det er innført parlamentarisme, og kven som er fylkesrådsleiar, ein annan ting er det å setje seg inn i at den nye politiske organiseringa legg opp til eit utprega *majoritets-/fleirtalsstyre*, og at det såleis er avgjerande for maktutøvinga å ha eit fleirtal bak seg i fylkestinget.

#### Oppsummering – høgt eller lågt kunnskapsnivå?

Vi har vore inne på to landsomfattande undersøkingar som vart gjennomførte i 1990 og i 1997 (jf. NOU 2000 nr. 22:122). Desse undersøkingane synte også at folk sine kunnskarar om fylkeskommunale oppgåver, organ og ansvarlege personar varierer ein del frå fylke til fylke. Like eins fann ein relativt store svingingar mellom ulike alders- og samfunnsgrupper. I undersøkinga frå 1990 kjende 70% av dei spurde t.d. namnet på fylkesordføraren i eitt fylke, medan berre om lag 20% kjende fylkesordføraren i eit anna. På dette tidspunktet var det utelukkande formannskapsmodellen som vart nytta i norske fylkeskommunar, og resultatet indikerer difor at andre faktorar enn styringsmodell er utslagsgjevande for kunnskapen om fylkeskommunen. Fylkespolitikarar si fartstid, og ikkje minst evne til å profilere seg gjennom enkeltsaker er faktorar vi reknar med spelar ei viktig rolle.

Det er sjølvsagt også eit spørsmål kor vidt resultatata av ei slik undersøking skal tolkast som *dårlege* eller *gode*. Undersøkinga vår syner at berre litt i overkant av *ein av tre* med stemmerett kan oppgi at fylkestinget er det øvste politiske, folkevalde organet i ein fylkeskommune. Dette kan ved første gjennomgang synast dårleg.

På den andre sida kan vi hevde at andelen korrekte svar på kven som er fylkesordførar og fylkesrådsleiar (etter relativt kort tid), samt deira partipolitiske tilhøyrsløse, kan seiast å vere høg. Skilnadane mellom fylke har vi prøvd å gi sannsynlege forklaringar på ut frå våre teoretiske antakelsar, kontrollering for andre variablar, samt ut frå synspunkt som vi har fått frå politisk og administrativ leiing gjennom personlege intervju. Generelt kan vi så langt oppsummere med å seie at kontrollfylka kjem noko betre ut enn parlamentarismefylka.

Av funn som vi definitivt vil kategorisere som oppsiktsvekkande, vil vi framheve den låge kunnskapen som kjem til syne i *ungdomsgruppa*. Til tross for at fylkeskommunen sine

desidert største budsjettelar går til utvikling av kollektivtrafikktilbodet og til å drive og utvikle det vidaregåande opplæringstilbodet, har vi sett at om lag 75% av dei spurde mellom 18-25 år *ikkje* kjenner til at det er fylkestinget som har det øvste politiske ansvaret for fylkeskommunale vedtak. Berre 11% av dei spurte i denne aldersgruppa svarer fylkestinget. Opedal og Østtveiten (1999) sin studie av innbyggjarane sin kunnskap om fylkeskommunen konkluderte også med at fylkeskommunen har eit stort problem i høve å nå fram til dei yngste aldersgruppene, og dette synest ikkje å vere forbetra i perioden.

## 6.5 Vurderingar av fylkeskommunen som tenesteytar og politisk arena

Kva for *haldningar* har så innbyggjarane til fylkeskommunen som regionalpolitisk nivå og tenesteproducent? Det går nesten ikkje ein dag utan at avisene og nyhendeprogram på fjernsynet referer til meiningsmålingar, og enkelte program utarbeider eigne undersøkingar som vert gjennomførte *på direkten*. Resultata vert gjerne tolka ukritisk som uttrykk for ”folket si røyst”. Det er likevel slik at det er få typar spørsmål som er så vanskelege å stille som *haldnings- og vurderingss spørsmål* – og ingen svar som er så vanskelege å tolke som svara ein får ut (Haraldsen 1999:175).

Dette skuldast at haldningar er samansette, mentale kart som er bestemte av kunnskapane vi har, av kjensler og av førestillingar om fenomenet vi blir spurde om. Haldningar på eitt område er til alt overmål knytte saman med haldningar på andre, nærliggande område. Haldningar som er i slekt med kvarandre, kan buntast saman og knytast til meir allmenne prinsipp eller verdier i livet vårt. Haldningar er difor samansette både fordi dei er sette saman av ulike komponentar, fordi dei inngår i haldningsnettverk, og fordi dei er utgangspunktet for våre samla verdisyn (ibid).

Kva for ei haldning vi inntek i konkrete spørsmål, og kor sterkt vi står for desse haldningane, er difor avhengig av kva vi ser, kva for sympatiar og antipatiar spørsmåla vekkjer, og kor stor praktisk betydning spørsmålet har for oss.

Det kan vere ei utfordring å nytte innbyggjarane sine vurderingar og haldningar til fylkeskommunen som fasit på om innbyggjarane har tillit til regionnivået i norsk offentleg forvaltning. Under førre avsnitt såg vi at det er varierende kunnskap om fylkeskommunen. Dette kan vi slå fast med utgangspunkt i utvalet vi har å forhalde oss til.

Når det gjeld haldningsspørsmål er det gjerne slik at spørsmåla som innbyggjarar blir stilte overfor i ei spørjeundersøking, berre er eit spørsmål innbyggjaren må ta stilling til dei få gongene i livet vedkomande blir trekt ut i ei meiningsmåling. Konsekvensen kan vere at den som svarer gjer seg opp ei mening *der og då*. Dette har vi med oss når vi i dette avsnittet skal sjå nærare på innbyggjarane sine vurderingar av fylkeskommunen som organisasjon, politisk arena og tenesteytar.

### *Generell tillit til fylkeskommunen*

Undersøkinga syner at relativt mange av dei spurte er heilt eller delvis samde i følgjande påstand: *Eg har tillit til at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggjarane i fylket*. Til saman 72% plasserer seg innanfor desse gruppene, noko som kan seiast å vere positivt for fylkeskommunen. Ikkje minst dersom ein samanliknar med valdeltakinga i dei fire fylka ved siste fylkestingsval i 2003 der berre om lag 55% av veljarane fann grunn til å stemme.

Tabell 6.5: Prosentdel av innbyggerane i utvalet som er heilt eller delvis samde i påstanden: Eg har tillit til at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggerane i fylket:

	Hedmark	Nordland	Nord-Trøndelag	Troms	Telemark	Sogn og Fjordane	Alle (gj.snitt)
Heilt einig	13,5	18,5	25,5	16,0	18,5	27,0	18,4
Delvis einig	51,0	49,5	53,0	60,0	55,5	51,0	53,8
Delvis ueinig	25,0	18,5	12,5	16,5	14,0	13,0	17,3
Heilt ueinig	7,5	7,5	5,5	3,5	9,5	5,0	6,7
Veit ikkje	3,0	6,0	3,5	4,0	2,5	4,0	3,8
Sum	100	100	100	100	100	100	100

N=1200

Når vi ser nærare på denne tabellen, oppdagar vi at det er relativt liten skilnad i grad av tillit mellom dei fire parlamentarismefylka og formannskapsfylka. Hedmark (64,5%), Nord-Trøndelag (78%), Nordland (68%) og Troms (76%) må alle seiast å ha ein relativt høg grad av grunntillit hos innbyggerane.

Vi ser likevel at Hedmark i denne delen av undersøkinga skil seg ut i noka grad ved at bortimot 1/3-del av dei spurde er *heilt* eller *delvis ueinige* i påstanden. Vi har ikkje funne noko eintydig forklaring på kvifor Hedmark scorar høgast her, men det faktum at det har vore nokre relativt kontroversielle enkeltsaker i Hedmark fylkeskommune det siste året kan kanskje medverke til at vi får eit slikt utslag akkurat no.

Når det gjeld folk sin tillit til fylkeskommunen og andre offentlege instansar, vart dette spørsmålet teke opp som eit hovudspørsmål i ei undersøking gjennomført av Norsk Samfunnsvitenskapleg Datateneste i 1996 under overskrifta *Haldningar til offentlege styresmakter og offentleg verksemd* (jf. NOU 2000 nr. 22:123). Undersøkinga synte at folk generelt ikkje har mindre tillit til fylkespolitikarane enn til deira kollegaer i primærkommunane. I sine analysar gjorde Norsk Samfunnsvitenskapleg Datateneste merksam på at det på spørsmåla om fylkeskommunen i forhold til andre instansar var ein relativt stor del som ikkje svara eller som svara veit ikkje.

Dette kan vere eit teikn på at mange ser på det som vanskeleg å gjere seg opp ei meining om fylkeskommunen, og dette kan styrke inntrykket av at fylkeskommunen vert opplevd som relativt fjern for mange. Den same undersøkinga synte elles at dei spurde gjennomgåande hadde større tillit til dei politiske organa på sentralt nivå, Stortinget og regjeringa, enn til dei politiske organa lokalt og regionalt. Det er likevel relativt få respondentar som oppgir å ikkje ha tillit til dei enkelte instansane (frå 3,8-9,6%). Tala samsvarer i stor grad med resultatata frå vår undersøking.

### *Konflikt eller konsensus?*

På spørsmålet som er gjengitt i tabell 6.6 kan vi ikkje forvente at respondentane skal gi til kjenne ulike vurderingar i parlamentarismefylka i forhold til formannskapsfylka i særleg stor grad. Dersom respondenten tenkjer tilbake på fylkestingsvalet i 2003, gjekk veljarane i Hedmark, Nord-Trøndelag, Troms, Telemark og Sogn og Fjordane til val med det same utgangspunktet; nemleg formannskapsprinsippet som ”den einaste kjende” politiske organiseringa.

Vi forventar imidlertid at det over tid vil utvikle seg tydelegare skilnader mellom formannskapsfylke og parlamentarismefylke på dette spørsmålet, samt vi forventar at det i

Nordland skal vere eit visst utslag i høve ei tydelegare blokkdanning mellom politiske parti eller innarbeidde konstallasjonar. Dette skuldast naturlegvis at Nordland var først ute av fylkeskommunane til å innføre ny politisk styreform, og at rollene som posisjon og opposisjon var i ferd med å bli kjende for innbyggerane i 2003 (etter fire år med parlamentarisme).

Tabell 6.6: Prosentdel av innbyggerane i utvalet som er heilt eller delvis samde i påstanden: Eg opplever at det er tydelege politiske alternativ å velje mellom ved fylkestingsvala:

	Alle	Hedmark	Nordland	Nord-Trøndelag	Troms	Telemark	Sogn og Fjordane
Heilt einig	20,5	14,5	20,5	21,5	21,5	24,5	21,5
Delvis einig	35,7	44,0	31,5	38,0	32,5	32,5	34,5
Delvis ueinig	20,7	20,0	21,5	21,5	23,5	17,0	23,5
Heilt ueinig	10,6	10,0	14,5	7,5	10,0	11,0	12,0
Veit ikkje	12,5	11,5	12,0	11,5	12,5	15,0	8,5
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

N=1200

Vi finn ikkje store skilnader mellom dei fire parlamentarismefylka og formannskapsfylka i vårt materiale. I parlamentarismefylka er det til saman 56% som er heilt eller delvis samde i påstanden, medan det i formannskapsfylka er 56,5%.

Vi finn heller ikkje at innbyggerane i Nordland opplever klarare politiske alternativ enn i dei andre fylka. Det er sjølvsagt vanskeleg å seie kva som er rimeleg å forvente av utslag etter berre dryge tre år med parlamentarisme, men meir overraskande er det kanskje at innbyggerane i Nordland ikkje skil seg ut. Dersom vi ser nærare på den delen av utvalet som svarer at dei er svært eller nokså interesserte i politiske spørsmål på fylkesnivået, finn vi heller ikkje noko utslag på dette med tydelege skiljeliner i politikken.

Det er freistande å stoppe opp ved dette spørsmålet, og stille seg spørsmålet om dei politiske alternativa faktisk er så klare at innbyggerane bør sjå dei? Veljarane har tradisjonelt best oversikt over dei politiske konstallasjonane som eksisterer i Storting og regjering. Etter valet hausten 2005 vart det danna ei fleirtalsregjering utgått frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, og dette samarbeidet er det frå regjeringspartia si side lagt stor vinning i å få til å framstå som *ei* samla politisk eining.

Når vi veit at både i Hedmark og Nordland er Senterpartiet i opposisjon i fylkespolitikken, ser vi dette som ein kompliserande faktor for den jamne veljar. For å få skiljelinene mellom posisjonsinnehavarane og opposisjonspartia til å framstå som tydelege i desse fylkeskommunane, må ein leggje tilsvarande vinning i å til ei kvar tid få fram dei politiske *ueinighetene* som eksisterer mellom t.d. AP og SP. Her kan det sjå ut til at det ligg ei stor utfordring.

#### *Fylkeskommunen som demokratisk nivå*

I 1997-undersøkinga som vi tidlegare har referert til, var det inkludert eit spørsmål som meir direkte var retta mot folk sitt syn på fylkeskommunen som demokratisk arena. Respondenten vart beden om å ta stilling til om det lokale folkestyret ville bli svekka dersom fylkeskommunen skulle bli nedlagt. Om lag halvparten av respondentane var heilt eller delvis *usamde* i påstanden om at folkestyret ville bli svekka dersom fylkeskommunen vart nedlagt.



Dersom ein ser på svara frå 1997 fordelt på svarkategoriene *heilt usamd* og *heilt samd*, syner det seg at det var langt fleire som var heilt usamde (37,3%) enn som var heilt samde (24,4%). Det var med andre ord få som tok til orde for å oppretthalde fylkesdemokratiet.

Når undersøkinga samstundes synte at eit fleirtal av dei spurte sa seg samde i ein påstand om at fylkespolitikarane har liten innflytelse på folk sin kvardag, vart resultatet tolka som at ein relativt stor del av befolkninga ikkje tillegg fylkeskommunen stor betydning som del av det samla folkestyret.

I vår undersøking har vi vinkla dette spørsmålet meir direkte mot den forventa forvaltningsreforma som regjeringa Stoltenberg initierte gjennom St.meld. nr. 12 (2006-07) *Regionale fortrinn – regional framtid*, som vart lagt fram 08.12.2006. Spørsmålet vi stilte var følgjande: det vert i dag diskutert om fylkeskommunen skal erstattast av nye, større regionar. Trur du dette vil styrke eller svekke det lokale demokratiet, eller vil det mest sannsynlig ikkje spele noka rolle? Tabell 6.7 syner svarfordelinga:

Tabell 6.7: Det vert i dag diskutert om fylkeskommunen skal erstattast med nye, større regionar. Trur du dette vil styrke eller svekke det lokale demokratiet, eller vil det mest sannsynleg ikkje spele noka rolle? Prosentfordeling.

	Alle	Hedmark	Nordland	Nord-Trøndel.	Troms	Telemark	Sogn og Fjordane
Styrke	16,0	19,0	14,5	15,0	12,0	19,0	15,0
Svekke	48,0	44,5	45,0	53,0	44,0	52,0	57,5
Spelar inga rolle	36,0	36,5	40,5	32,0	44,0	29,0	27,5
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

N=1200

I ei oppsummering av tillitsdebatten omkring fylkeskommunen etter undersøkingane frå 1990-åra, hevdar Klausen og Østtveiten (1999) at få meiner fylkeskommunen bør få fleire oppgåver, samt at mange meiner at folkestyret og tenestetilbodet ikkje vil bli skadeliggjande dersom fylkeskommunen blir nedlagt. Sjølv om vi skal vere varsame med å trekkje slutningar basert på ulike spørjeundersøkingar (med ulike spørsmålsformuleringar), kan vi hevde at vår undersøking ikkje støttar opp om ein slik konklusjon.

Nær halvparten av dei spurde i alle fylka svarer at nye, større regionar vil føre til ei svekking av det lokale demokratiet, medan mellom 12 og 19% svarer at større regionar vil verke styrkjande for folkestyret lokalt og regionalt.

Tanken om at større regionar vil styrkje demokratiet står sterkast i Hedmark og Telemark, men skilnadene er også her små. I desse fylka har regionalisering vore eit tema i lengre tid. Det har i periodar vore lansert konkrete alternativ for samanslåing av fylkeskommunane på frivillig basis. Fylkestinga i dei tre fylka Vestfold, Buskerud og Telemark etablerte i 2004 eit felles prosjekt for å greie ut vilkåra for samanslåing. Utgreiinga anbefalte samanslåing for å danne ein sterkare region. Målsetjinga for dette arbeidet vidare har vore at regionen får eit auka politisk ansvar og handlingsrom. Også Hedmark og Oppland har i periodar arbeidd for å finne fram til eit tettare og meir formelt samarbeid, og innbyggjarane her relaterer truleg fort spørsmålet om større regionar til denne diskusjonen. Hausten 2005 vart det gjort vedtak i eit felles fylkesting om at det skal arbeidast for å slå saman dei to fylkeskommunane. Ambisjonen var då at dette skal gjennomførast innan 2010.

Når vi har trekt fram dei to fylka med minst frykt for større regionar, må vi også nansere biletet ved å presisere at relativt mange av dei spurde synest å vere likegyldige til spørsmålet om styrking versus svekking av lokaldemokratiet. Mellom 27,5 i Sogn og Fjordane og 44% i Troms meiner det ikkje spelar noka rolle om ein går over frå dagens fylkeskommunar til regionar. Dette kan truleg ha fleire årsaker.

For det første hadde ein gjennom heile 1990-talet ein tilbakevendande debatt omkring eigarskap og ansvar for spesialisthelsetenesta som verka negativt inn for fylkeskommunen<sup>20</sup>. Innbyggjarane fekk gjennom desse debattane inntrykk av at særleg lokaliseringsstrid i fylkeskommunen skapte støy, og etter overgangen til regionale helseføretak synest ikkje mediestøyen å vere avtakande. Kan hende er dette med på å forsterke innbyggjarane si tru på at organisatorisk forankring for eit tenestområde ikkje spelar ei viktig rolle?

## 6.6 Interne relasjonar og maktforhold

### *Forholdet mellom politiske organ*

Fylkesrådet, som utøvande organ, vil innanfor eit parlamentarisk system kunne ha ein sterkare posisjon enn det fylkesutvalet har innanfor formannskapsmodellen. Med ein fleirtalsituasjon som utgangspunkt for fylkesrådet sitt arbeid vil mange saker i realiteten kunne avgjerast i fylkesrådet sine interne forhandlingar.

Vår hovudforventning til forholdet mellom politiske organ, er difor at den parlamentariske styringsmodellen inneber eit fylkesting som er mindre innflytelsesrikt enn det fylkestinget er innanfor formannskapsmodellen. Dette til tross for at alle saker skal behandlast og voterast over i fylkestinget i parlamentarismefylka, då det ikkje er gjort delegering av vedtaksmynde til komitear/hovudutval.

Er dette noko som innbyggjarar flest registrerer? Kven vurderer dei spurde som mest innflytelsesrike i den fylkeskommunale styringskjeda – fylkesrådet eller fylkestinget<sup>21</sup>? I dei fire fylka som er styrte etter den parlamentariske styringsmodellen, spurte vi difor kva for eit politisk organ av fylkestinget eller fylkesrådet respondenten meiner har største innflytelse.

*Tabell 6.8: Kva for eit politisk organ meiner du har størst innflytelse: fylkestinget eller fylkesrådet, også kalla fylkesregjeringa? Prosentfordeling.*

	Alle	Hedmark	Nordland	Nord-Trøndelag	Troms
Fylkestinget	37,0	37,5	36,0	40,0	33,5
Fylkesrådet	38,0	38,5	34,0	36,5	41,0
Ikkje sikker	26,0	24,0	30,0	23,5	25,5
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

N=800

Vi kan ut frå denne svarfordelinga lese at innbyggjarane ikkje har ei tydeleg meining omkring maktforholda internt mellom fylkeskommunen sine politiske organ.

<sup>20</sup> Terje P. Hagen (1998) har i artikkelen *Staten, fylkeskommunane og sjukehusa: trekantdrama utan ende?* skissert utfordringar ved eigartilhøva for sjukehussektoren før sjukehusreforma i 2002.

<sup>21</sup> På oppdrag frå NIBR spurde Opinion As. i si innbyggjarundersøking for Oslo kommune i 1999 det same spørsmålet (maktforholdet byrådet/bystyret). Her fann ein at det var svært små forskjellar mellom dei to organa i innbyggjarane si vurdering av grad av innflytelse. Dette vart tolka som eit teikn på maktdeling mellom dei politiske organa i Oslo kommune (Opedal og Østtveiten 1999:29).

Sjølv i Nordland, der parlamentarismen har virka i meir enn sju år og der ein i heile perioden har hatt fleirtalsfylkesråd, svarer flest av dei spurde at fylkestinget er det mest innflytelsesrike organet. Tydelegast utslag i favør av fylkesrådet finn vi i Troms. Dette kan henge saman med at ein i Troms fylkeskommune har valt ein modell som i stor grad byggjer på den nasjonale parlamentarismen, der fylkesrådene er synlege som faglege leiarar i fylkeskommunane sine fagavdelingar (tydeleg, departemental organisering), og der fylkesrådene også spelar ei relativt tydeleg rolle som fag-/sektoransvarlege i media.

Dette spørsmålet er interessant også fordi det kan vere med på å seie noko om kven innbyggjarane først kontaktar dersom dei brenn særleg for ei politisk sak i fylkeskommunen.

#### *Forholdet mellom det politiske og administrative nivået*

Ei fylkesrådsordning inneber, på grunn av den politiske innstillingsretten og instruksjonsmynde overfor administrasjonen, ein sterkare folkevald innflytelse og styring over administrasjonen. Med utgangspunkt i målsetjingane som ligg til grunn for innføringa av parlamentarisme forventar vi at politisk leiing i større grad legg klare føringar på administrasjonen sitt arbeid. Innan formannskapsmodellen vil fylkesrådmannen inneha innstillingsrett og instruksjonsmynde over administrasjonen. Det er også grunn til å forvente klarare politisk *rollefordeling* mellom posisjon og opposisjon. Administrasjonen sin lojalitet i forhold til det politiske nivået vil vere lettare å identifisere. Den administrative merksemda vil, som ein konsekvens av dette, vere retta mot dei politiske føringane som posisjonen representerer.

Er dette noko som innbyggjarar flest registrerer? Kven vurderer innbyggjarane som mest innflytelsesrike i den fylkeskommunale styringskjeda – politikarane eller dei tilsette fagpersonane i fylkeskommunen sin administrasjon? Opplever innbyggjarane at politikarane i parlamentarismefylka har større innflytelse enn politikarar i formannskapsfylke? I tabellen under syner vi korleis innbyggjarane i dei seks fylka vurderer dette maktforholdet.

*Tabell 6.9: Kven meiner du har størst innflytelse i fylkeskommunen, politikarane eller dei tilsette i den fylkeskommunale administrasjonen? Prosentfordeling.*

	Alle	Hedmark	Nordland	Nord-Trøndel.	Troms	Telemark	Sogn og Fjordane
Politikarane	48,0	45,5	46,5	52,5	48,0	48,0	48,0
Administrasjonen	36,0	38,0	36,5	33,0	35,5	36,5	37,5
Ikkje sikker	16,0	16,5	17,0	14,5	16,5	15,5	14,5
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

N=1200

Resultata syner ikkje klare tendensar til at politikarane i Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms vert vurderte til å ha større relativt innflytelse over administrasjonen enn i andre fylke. Maktdelinga mellom politikarane og dei tilsette i administrasjonen synest jamnast i Hedmark, medan trua på politisk innflytelse er størst i Nord-Trøndelag. Skilnadane er i seg sjølve ikkje store, og i forhold til den uavhengige variabelen i vår analysemodell, *politisk styringsmodell*, synest det ikkje å vere særskilt stort utslag når vi trekkjer inn dei to kontrollfylka Telemark og Sogn og Fjordane.

Vi har sett nærare på denne problemstillinga i gjennomgangen av fylkestingspolitikarane sine svar på det utsende spørjeskjemaet i kap. 4 i denne rapporten.

## 6.7 Oppsummering – har fylkeskommunen nødvendig legitimitet?

### *Valdeltaking som utgangspunkt for å måle legitimitet*

Den samla valdeltakinga ved kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2003 gjekk ned med 2,4% sidan valet i 1999 og var på totalt 59,3%. For første gong sidan 1922 var valdeltakinga ved kommunestyrevalet under 60%. Høgast valdeltaking ved kommunestyrevalet hadde Oslo og Hordaland med 62%, lågast valdeltaking hadde dei tre nordlegaste fylka med 55%. Dei tre nordlegaste fylka har hatt relativt låg valdeltaking til fylkestinget i heile perioden etter 1976.

Valdeltakinga ved fylkestingsvalet er framleis dalande, og deltakinga i 2003 var på 55,6%. Sogn og Fjordane og Hordaland hadde den høgaste valdeltakinga med 59 og 58% oppslutning, medan Nordland hadde lågast med 49%. Troms og Finnmark hadde ein oppslutning på 51%.

Eit positivt teikn er likevel at det ved valet i 2003 var ein auke av kvinnelege representantar både i kommunestyra og fylkestinga. Nær 36% av kommunestyra består av kvinnelege representantar, noko som er ny rekord. Ved fylkestingsvalet var det ein endå meir markert auke av kvinnelege representantar. Fylkestinget i Oppland har i inneverande periode 51% kvinnelege representantar. Det er første gong at eit fylkesting har overvekt av kvinner.

*Tabell 6.10: Prosentdel av innbyggjarar med stemmerett som stemte ved fylkestingsvalet i 2003 (kjelde: Statistisk Sentralbyrå: [www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg](http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg)):*

Fylke	Alle (gj.snitt)	Hedmark	Nordland	Nord-Trøndelag	Troms	Sogn og Fjordane	Telemark
Valdeltaking	55,6	51,8	49,2	55,9	50,6	58,8	54,7

Med dette utgangspunktet kan vi slå fast at tre av dei fire parlamentarismefylka, nemleg Hedmark, Nordland og Troms, hadde som utgangspunkt at valdeltakinga låg i det nedre sjiktet blant norske fylke då ein innførte ny politisk styreform frå 2003. Dette blir også uttalt som ei medverkande årsak til at ein valde å innføre parlamentarisme i dei tre fylka.

### *Innbyggjarane sin kunnskap – ei oppsummering*

Vi har som nemnt over gjennomført ei analyse av variasjonen i kunnskap. Som uavhengige variablar har vi nytta alder, kjønn og utdanning. Det kan synast som om fleire av variablane har betydning for kunnskapsnivået. Kunnskapen om det politiske systemet aukar eintydig med aukande alder. Vi har elles sett at også kjønn slår ut. Menn har noko betre kunnskap om enkelte av spørsmåla. Samla sett vil vi konkludere med at innbyggjarane sine kunnskapar om, og haldningar til, fylkeskommunen ikkje synest å vere prega av styreform.

Interessa for fylkeskommunale saker er relativt høg, og det er berre om lag 20% som oppgir å vere *uinteresserte* i sakene som blir behandla på fylkeskommunalt nivå. 1 av 5 har kontakta anten ein fylkespolitikar eller ein tilsett i fylkeskommunen for å diskutere eller påverke ei sak som vedkomande er særskilt interessert i dei siste to åra. Dette syner at fylkeskommunale saker berører relativt mange.

Det er elles relativt stor variasjon mellom fylka i kjennskapen til fylkesordføraren og partiet som han eller ho representerer. Vi legg vekt på at fartstid i politikken, og ev. personlege

eigenskapar i høve å profilere seg og politikken gjennom media, truleg forklarar ein del av skilnadane. Vi må elles konkludere med at det samla sett er få innbyggjarar som kjenner namnet på leiaren av fylkesrådet. Det er likevel mange som kjenner til kva for politisk parti vedkomande representerer når vi oppgir namnet.

Omtrent halvparten kjenner til at fylkeskommunen har ansvaret for vidaregåande opplæring og samferdsleoppgåver, og dette må seiast å vere eit positivt resultat. Særleg når vi ikkje har oppgitt svaralternativ må dette seiast å vere relativt bra. Det er likevel eit interessant funn at om lag 20% av dei spurde framleis trur at spesialisthelsetenesta/sjukehussektoren sorterar under fylkeskommunen.

Kjennskapen til at fylkeskommunen er ansvarleg for oppgåver som sorterar under kulturområdet samt tannhelsetenesta er svært låg. Det er elles eit knapt fleirtal i vårt utval som meiner at politikarane har størst innflytelse i fylkeskommunen. Administrasjonen vert ikkje i nokon av fylka sett på som den viktigaste gruppa å påverke.

### *Høg tillit til fylkeskommunen*

Tilliten til fylkestinget er generelt svært god. Over 50% av innbyggjarane vi har spurt seier at dei opplever at dei har forholdsvis klare alternativ å forhalde seg til ved fylkestingsvala, og dei fleste meiner det har betydning kva for parti eller partigruppering som får fleirtal i fylkestinget. Dersom det hadde kome eit utslag her, ville vi i utgangspunktet forventast at fleire i parlamentarismefylka ville seie at det er viktig å ha fleirtalet i fylkestinget. Eit slikt utslag er det ikkje i vårt materiale.

Eit fleirtal meiner at ei regionalisering vil svekke det lokale demokratiet. I den varsla forvaltningsreforma inneber to av modellane som er lagt fram at ein slår saman dagens fylkeskommunar og etablerer større regionar. Utgangspunktet for eit slikt grep kan difor vere at innbyggjarane føler at dette skaper større avstand til den regionale makta.

I si oppsummering av tillitsdebatten etter undersøkingane frå 1990-åra, teiknar Klausen og Østtveiten (1999) eit bilete av fylkeskommunen der ein såg det som nærliggande å påstå at fylkeskommunen vert opplevd som ein forholdsvis *fjerntliggande* og *perifer* organisasjon for dei fleste innbyggjarane. Sjølv om resultatane i seg sjølve ikkje var eintydig negative eller positive, var det eit gjennomgåande trekk at fylkeskommunen vert sett på som mindre viktig enn dei andre styringsnivåa, samt at fylkespolitikken i lita grad verkar inn på folk sin kvardag.

Vår undersøking bidreg ikkje til å snu dette biletet i stor grad, men vi kan hevde at det ikkje er grunnlag for å antyde at det er eit massivt krav frå innbyggjarane at det bør innførast regionar eller at fylkeskommunen bør leggjast ned – i alle fall ikkje på grunn av *låg tillit*. Det er tvert i mot relativt stor tru på at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggjarane i fylket med dei rammene ein har tilgang til. Det kan synast som om fylkeskommunen har ein naturleg plass i styringssystemet. Heile 72% av dei spurde seier dei er heilt eller delvis einige i at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggjarane i fylket.

Konklusjonen er at tilliten er høg, men ikkje engasjementet. Spørsmålet om korleis ein skal vurdere dette, avheng av om ein ser engasjement som føresetnad for tillit, slik ein gjer i den *deltakardemokratiske tradisjonen*. Dersom ein gjer det, kan lågt engasjement innebere ein potensiell trussel mot tilliten. I *liberal tenking* kan det derimot vere rasjonelt å ikkje bruke tid og krefter på å engasjere seg, dersom ein har høg tillit til dei som tek avgjerdene.

Vi har også sett at 48% meiner det lokale demokratiet kan bli svekka etter ei innføring av nye, større regionar. Berre 16% meiner forvaltningsreforma, i den grad denne var kjent for innbyggjarane når undersøkinga vart gjennomført, vil medverke til å styrke det lokale demokratiet. At heile 36% av dei spurde ikkje ser føre seg at dette vil spele noka rolle for tenestetilbodet eller det lokale demokratiet, støttar opp om påstanden om at engasjementet knytt til fylkeskommunen er relativt lågt samla sett.

*Er parlamentarisme nok for å styrke kunnskapsnivået?*

Vi finn liten skilnad mellom fylka når det gjeld kunnskapen om fylkeskommunen. Kjennskapen til oppgåver og ansvarsområde som ligg til det fylkeskommunale avvik lite frå fylke til fylke. Innføringa av parlamentarisme har så langt ikkje medført auka legitimitet. Dette får oss til å spørje om innføring av ny styringsmodell er tilstrekkeleg til, eller i alle fall medverkande til, å styrke kunnskapsnivået og legitimiteten til fylkeskommunen.

I artikkelen *Den egentlige regiondebatten* legg Anne Lise Fimreite og Per Selle (2006) fram ein argumentasjon som peiker i retning av at oppgåvestruktur utgjer ein avgjerande faktor for om det nye regionnivået skal vere ein meir vital politisk arena enn fylkeskommunen er i dag. Vi trur dette langt på veg er riktig. Dersom fylkeskommunen får fleire oppgåver av typen tannhelsetenesta, lokal og regional planutformar eller for den saks skuld kulturoppgåver, vil folk sitt engasjement truleg ikkje auke. Undersøkinga vår syner i alle fall at dette vil vere ein rimeleg antakelse.

Fylkeskommunen bør bevege seg frå situasjonen: *tillit? ja, men engasjement? nei*, til *engasjement? ja og legitimitet? ja*. For å greie det må det truleg fleire samfunnsoppgåver til av slaget vidaregåande opplæring og samferdsle.

## 7. Media si framstilling av fylkeskommunen – med/utan parlamentarisme

I det førre kapitlet såg vi nærare på innbyggjarane sine kunnskapar om fylkeskommunen, og vi danna oss eit bilete av opinionen sine haldningar til dagens regionnivå. Korleis dannar eigentleg befolkninga seg oppfatningar om måten den offentlege forvaltninga fungerer på? Syner media interesse for den politiske debatten i fylkeskommunen? Er det grunn til å tru at media påverkar innbyggjarane sitt syn på det regionale folkevalde nivået? Og til slutt: Er det skilnad på korleis media framstiller fylkeskommunen *før* og *etter* innføringa av ny politisk styreform?

Dette er nokre av spørsmåla vi skal sjå nærare på i det følgjande kapitlet. Vi byggjer diskusjonen rundt ein gjennomgang av to avisers framstilling av fylkeskommunen før og etter innføring av parlamentarisme, og supplerer denne med nokre journalistar sine eigne vurderingar av media si interesse for fylkeskommunal politikk og tenesteyting.

### 7.1 Bakgrunn og problemstillingar

Då vi studerer fire konkrete fylkeskommunar, kan vi konkret spørje korleis innbyggjarane i Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms dannar seg eit bilete av fylkeskommunen som politisk system, tenesteproducent og regional utviklingsaktør. Ved å stille seg overfor denne problemstillinga, går vi med andre ord eit steg bak analysen vi gjorde i kapitlet om innbyggjarane sin kunnskap og tillit til fylkeskommunen. Vi prøver å finne svar på kva som er dei *haldningsdannande faktorane*, og vi fokuserer på media si interesse for, og framstilling av, fylkeskommunal aktivitet som ein slik faktor.

Denne delen av vårt evalueringsarbeid er i stor grad inspirert av Høgskolen i Bodø sin rapport *Lokalavisenes konstruksjon av Nordland fylkeskommune med og utan parlamentarisme* (Saxi/Lødemel 2004). I rapporten vert det framheva tre muligheiter for innbyggjarane til å danne seg eit sjølvstendig bilete av fylkeskommunen: a) Kvar enkelt av oss kan gjere seg opp ei meining basert på eigne erfaringar som *brukar* av fylkeskommunale tenester, b) Ein kan delta på offentlege møte som *borgar* og på denne måten danne seg eit bilete av korleis fylkeskommunen fungerer, eller c) Ein kan danne seg eit inntrykk av fylkeskommunen som institusjon gjennom media – som *lesar*, *lyttar* eller *sjåar*.

Mange av oss møter fylkeskommunen direkte som brukarar. Dette gjeld til dømes elevar og lærlingar i vidaregåande opplæring. Vi har høve til å gjere oss opp ei meining om tilbodet er tilfredsstillande eller mindre tilfredsstillande. Ein del elevar relaterer ikkje nødvendigvis sine erfaringar direkte til fylkeskommunen som politisk styringssystem, men set truleg ein positiv eller negativ merkelapp på den bestemte opplæringsinstitusjonen (skulen eller lærebedrifta) som vedkomande er eller har vore elev ved.

Ei anna muligheit er å stille opp i fylkestinget eller i eit anna ope, politisk møte for å halde seg orientert som engasjert borgar. Det er eit gjennomgåande trekk at det er relativt dårleg frammøte på fylkestingssamlingane, til tross for at fylkestinget i mange fylke ambulerer slik at innbyggjarar i ulike delar av regionen skal ha muligheit til å møte fylkespolitikarane.

Vårt utgangspunkt er her difor at fylkespolitikken og fylkestinga vert følgde av media. Journalistane si framstilling er ein sentral informasjonskanal som medverkar til å forme innbyggjarane sine haldningar til fylkeskommunen som politisk system, tenesteproducent og

regional utviklingsaktør. I tillegg til media si framstilling, må vi ta høgde for at fylkeskommunen sine egne informasjonsmedarbeidarar også legg vekt på å presentere organisasjonen etter bestemte strategiar, og slik legg enkelte føringar på kva media skal ta tak i, gjennom egne nettsider og pressemeldingar.

Når vi skal sjå nærare på media som haldningsdannande kanal for innbyggjarar flest, er det viktig at vi har med oss at journalistane utgjer eit *filter* som informasjonen om fylkeskommunen skal gjennom før denne når publikum.

Saxi og Lødemel (2004:2) omtalar i nemnde rapport denne prosessen slik:

*Den moderne journalisten nøyer seg ikke med å lage referater av forhandlingene og beslutningene i fylkestinget, men plukker ut det som "har journalistisk interesse" og gir gjerne artiklene en personlig stil, der formålet er "å sette dagsorden".*

Det føregår ei aktiv *omforming* av fylkespolitikken sitt innhald av journalistar og avisredaktørar. Konsekvensen av dette er at det som vert presentert i media ikkje kan seiast å vere eit *spiegelbilete* eller direkte referat av det politiske ordskiftet i fylkestinget eller i fylkesrådet. Media ønskjer å vere kritiske og gravande *skaparar* av nyhenda. Det er ein konkurranse om å gjere dette slik at ein bidreg til å prege nyhendebiletet. Dersom vi skal prøve å forstå befolkninga sine haldningar til fylkeskommunen ved å sjå nærare på dei haldningsskapande kanalane, må vi vere merksame på dei vridingar som media gjer gjennom si vinkling.

Fleire studiar av haldningar til fylkeskommunen syner at det er ein aukande skepsis til fylkeskommunen som institusjon. Harald Torsteinsen konkluderer i sin studie av elitane sine haldningar til fylkeskommunen med at mellomnivået har ein "bemerkelsesverdig svak posisjon i samfunnet" (1999:211), og at institusjonelle leiarar si tru på fylkeskommunen vil vere avgjerande for nivået sin framtidige eksistens. Ei styrking og utviding av "kontrakten" mellom fylkeskommunen og den regionale, institusjonelle eliten kan medverke til at både leiarar og innbyggjarar i større grad ser potensialet i dagens fylkeskommune.

Nyare studiar av haldningar til fylkeskommunen legg stor vekt på media si handtering av fylkeskommunen som institusjon. Fleire forskarar hevdar at særleg riksmidia ikkje har valt å føre ein verkeleg og realistisk debatt om fylkeskommunen. Ein ser ein tendens til at fylkeskommunen anten vert *neglisjert*, eller at regionnivået vert framstilt som tapar, eller ev. direkte mobbeoffer. I lys av dette er det særleg interessant å sjå nærare på Torsteinsen sine studiar av haldningar og legitimitet til fylkeskommunen. Regionale leiarar sine haldningar til fylkeskommunen synest i grove trekk å kunne forklarast ut frå kva *type relasjon* dei har til institusjonen (1999:208): Dei som har ei direkte erfaring med fylkeskommunale oppgåver eller fylkespolitikk er gjennomgåande langt meir positive enn dei som manglar slik erfaring.

Dette kan, med andre ord, bety at dei som i stor grad dannar seg eit bilete av fylkeskommunen gjennom media har *mindre tillit* enn dei som har gjort seg personlege erfaringar med fylkeskommunale politikkarar eller tenesteytarar. Vårt utgangspunkt er difor at medieomtalen i hovudsak ser ut til å skape eit noko urettvist og negativt bilete av fylkeskommunen.

Magne Langset har i artikkelen *Styringsnivå til besvær. Debatten om fylkeskommunen* studert fire riksdekkande aviser og fire regionaviser si dekning av fylkeskommunen. Han finn til saman 590 artiklar om fylkeskommunen i denne perioden, der heile 66,3% av artiklane er å finne i dei såkalla regiondekkande avisene (1999:51). Vidare finn Langset at



fylkeskommunen som *tenesteytande organ* er tema for om lag halvparten av oppslaga, og at dermed fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør er via relativt lite medieinteresse.

Langset peikar også på at det kan sjå ut som om den offentlege debatten om fylkeskommunen si framtid i Noreg skil seg frå debatten i dei andre skandinaviske landa. I Noreg blir fylkeskommunen delvis neglisjert og til dels utsett for negativ omtale i dei undersøkte avisene. Han finn altså eit visst empirisk belegg for påstanden om at media spelar ei rolle i *svekkinga* av fylkeskommunen sin legitimitet. Studiane som er gjort av norske aviser si framstilling av fylkeskommunen, tyder på at media påverkar folk sine haldningar negativt.

Er det så grunn til å tru at det er skilnad mellom media si framstilling av fylkeskommunen i eit formannskapsfylke og i eit parlamentarismefylke? I vår evaluering har vi spesielt sett nærare på to lokal- og regionaviser si framstilling av fylkeskommunen i månadane januar og februar 2002 og dei same månadane i 2006. Dei to årgangane er valde ut fordi dei to fylkeskommunane Hedmark og Troms var styrte med grunnlag i to ulike prinsipp dei to åra; fylkeskommunane endra si politiske styreform frå formannskapsmodellen til ein parlamentarisk styringsmodell hausten 2003.

Vår hovudproblemstilling er såleis om innhaldet i dei aktuelle avisene er påverka av endringa av politisk styreform.

Dei same forventningane som har gjort seg gjeldande i andre delar av vår evaluering, er også gjeldande for denne delen. Som eit teoretisk utgangspunkt held vi fast at parlamentarisme fører med seg mindre konsensusorientering i dei politiske prosessane, og frontane hardnar til mellom posisjonsinnhavarane og opposisjonen. Vi forventar at dette, i alle fall over tid, vil verke inn på utval og vinkling av stoff om fylkeskommunen som vert presentert i media.

Er det slik at jo meir dissens det er i politikken, dess meir interessant er det for media å ta tak i fylkeskommunal politikk? Kan det sjå ut til at fylkeskommunane får større merksemd av avisene med ein parlamentarisk styringsmodell, der konflikta vert trekte fram i det offentlege rommet? Kan vi seie at media bidreg til ei vitalisering av fylkestinget som arena for det politiske ordskiftet? Kan det synast som om fylkeskommunen har fått ein klarare politisk profil i media sidan parlamentarisme inneber politisk styring av administrasjonen sitt utgreiingsarbeid, og inneber den nye styreforma at biletet som vert presentert i lokal- og regionavisene blir meir polarisert?

Det er interessant å sjå nærare på om dette ev. kan ha ei uheldig side for fylkespolitikken sitt omdømme. Fører overgangen til parlamentarisme med seg ei meir negativ vinkling av fylkeskommunale politikkarar og fylkeskommunen generelt, i og med at politikken truleg blir meir polarisert og konfliktorientert (og tilsvarande mindre løysingsorientert)?

Vi har registrert og gjort ei kvantitativ innhaldsanalyse av til saman 293 artikkelar i desse periodane, og vi har kategorisert våre data på i alt 21 variablar. Med utgangspunkt i dette materialet skal vi sjå nærare på om det er belegg for påstanden om at ulike media neglisjerer eller er gjennomgåande negative til fylkeskommunen, samt at media si framstilling såleis kan synast å skape svikt i legitimiteten til regionnivået. Dersom det viser seg å vere slik, og kanskje uansett, vil vi gjere framlegg om at det vert lagt ein gjennomtenkt mediestrategi til grunn for opprettinga av eit nytt regionnivå i det norske forvaltningssystemet.

Det vil også vere interessant å vurdere om det kan synast å vere systematiske skilnader mellom media si interesse for fylkeskommunen i det indre austlandsområdet og i våre nordlegaste fylke i dei to periodane. Kor mykje blir det generelt skriva om fylkeskommunen, og kan det synast som om dette er i endring? Fangar det politiske ordskiftet media si interesse, eller er det administrative og tenesteytande leddet i fylkeskommunen like interessant for media? Blir fylkeskommunen som politisk institusjon oversett, neglisjert, eller vert det større fokus på regional politikk med ei meir konfliktstimulerande styreform?

Vi skal også prøve å vurdere innhaldet i artiklane vi finn i noka grad. Korleis er kvaliteten på det som vert formidla om fylkeskommunen? Er einkjeldejournalistikken dominerande i presentasjonen av fylkeskommunen, eller synest det som å vere ei god, kvalitativ dekning av fylkeskommunalt stoff? Synest det som om personfaktoren er dominerande, eller er det fokus på dei ulike funksjonane som personane innehar i fylkeskommunen?

Dette er problemstillingar og spørsmål vi ser nærare på i dette kapitlet, og som vi har med oss også i det avsluttande og oppsummerande analysekapitlet i rapporten. I neste delkapittel gjer vi greie for metodeval som vi har gjort i medieanalysen, og vi beskriv datamaterialet som vi nyttar oss av.

## 7.2 Metode og datainnsamling

Vi har to hovudkjelder som vi støttar oss på i dette kapitlet. For det første har vi gått gjennom til saman 293 avisartiklar frå dei to største avisene i Hedmark og Troms. Avisene som vi har valt å leite etter fylkeskommunalt stoff i, er Hamar Arbeiderblad og Nordlys. Vi har registrert alt som er skriva om Hedmark og Troms fylkeskommunar i desse avisene i periodane 01.01.-28.02.2002 og 01.01.-28.02.2006. For det andre har vi følgd opp undersøkinga med *intervju* av nokre få av journalistane som har stått bak medieoppslag om fylkeskommunen i dei fire fylka både før og etter innføringa av ny styringsform.

Det er fleire grunnar til at vi har valt å nytte ein slik framgangsmåte i vårt arbeid. Primært var det viktig å velje ut årgangar av avisene *før* og *etter* innføringa av parlamentarisme i fylkeskommunen. 2002 var det siste heile året dei to fylka var styrte etter formannskapsmodellen. Når vi har valt ut dei to første månadane av årgangen, kan vi samstundes seie at denne perioden er såpass lenge i tid før innføringa av ny politisk styreform at debatten om val av styreform i seg sjølv ikkje prega mediebildet. 2002 og 2006 var heller ikkje prega av valkamp. Vi vil hevde at dette slik sett utgjer *normalmånader* for media i høve dekking av fylkeskommunal aktivitet.

Ved å velje ut årgangane 2002 og 2006 samanliknar vi elles fylkeskommunen *med seg sjølv* på ein rettferdig måte. Dette fordi oppgåveporteføljen til fylkeskommunen er den same dei to åra. Før 2002 trekte sjukehussektoren åleine til seg ein del mediemerksemd. Dette er naturleg fordi sjukehusdrift stod for over halvparten av dei fylkeskommunale budsjetta fram til 31.12.2001<sup>22</sup>. Det ville vere metodisk problematisk å trekkje konklusjonar omkring media si dekning av fylkeskommunen med ei så ulik oppgåveportefølje som fylkeskommunen hadde *med* og *utan* sjukehusa. Sjukehussektoren har elles i seg ein *kontroversialitet* som skaper grunnlag for ei merksemd som ein ikkje har hatt etter 01.01.2002.

---

<sup>22</sup> I artikkelen *Staten, fylkeskommunane og sjukehusa: trekantdrama utan ende?* syner Hagen (1999) korleis fylkespolitikarane prioriterte mellom ulike fylkeskommunale sektorområde så lenge spesialisthelsetenesta var ein del av fylkeskommunane si oppgåveportefølje.

I 2001 var mediebiletet i tillegg tidvis prega av debatten rundt, og etter kvart Stortinget sitt vedtak om, å overføre spesialisthelsetenesta til statlege, regionale helseføretak. Det kan difor argumenterast for at dette ikkje ville ha vore eit representativt normalår for å studere media si merksemd retta mot fylkeskommunen.

Vi har sett det som eit sjølvstendig poeng å undersøke mediedekninga etter at parlamentarismen har fått *virke* lengst muleg. I 2006 var det tre år sidan ein innførte ny politisk organisering i Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms, og heile 7 år sidan ein innførte ny politisk styreform i Nordland. Vi vil difor kunne seie noko om media si framstilling av den fylkeskommunale aktiviteten etter at den første, nyhendeprega rapporteringa om t.d. fylkesrådet sin funksjon i fylkespolitikken har lagt seg.

Vi har hatt eit ønskje om å samle inn eit stort nok utval artiklar til at skulle kunne splitte opp materialet i undergrupper og køyre statistikk på dette som utgangspunkt for analysen. Artiklane er koda og registrert i 21 variablar, og vi har nytta *SPSS 14.0* som statistikkprogram. Registreringsskjemaet som vi har nytta, samt kodenøkkelen som omtalar kvar enkelt variabel i registreringa, er lagt ved til slutt i denne rapporten.

Vi var inne på at vi har supplert artikkelregistreringa med intervju av nokre av journalistane og redaktørane som har stått bak medieoppslag om fylkeskommunen. Desse intervjuva vart gjennomførte etter at registreringsarbeidet var gjennomført, slik at informantane vart konfrontert med, og fekk høve til å kommentere/vurdere, våre empiriske observasjonar. Når det gjeld intervjuva med journalistar i Nord-Trøndelag, bygger vi på samarbeidet med Trøndelagsforskning her. Intervjuva av ein journalist og ein avisredaktør i Nordland er gjennomført utan at vi har gjennomført egne registreringar av aviser si dekning der. Her bygger intervjuva på funna som Saxi og Lødemel fann i sitt arbeid i 2004. Opplegget er dessutan dimensjonert i forhold til dei ressursane vi har hatt til rådvelde i prosjektet, og gjenspeglar det vi har hatt kapasitet til å gjennomføre på ein grundig og systematisk måte. Vi skulle gjerne ha utvida med fleire aviser, og ev. lengre periodar for observasjon, men har ikkje hatt høve til dette i denne omgang.

*Kvantitativ innhaldsanalyse* som metode inneber at vi prøver å kartlegge innhaldet i ei relativt stor mengde avisartiklar, med det som føremål å avdekke systematiske tendensar. Som avislesar har dei fleste av oss ei oppfatning om kva som står i avisa, og korleis ein del saker er vinkla, men vi tek oss sjeldan bryet med å undersøke systematisk om antakelsane våre stemmer. Det er generelt gjort relativt få studiar av media i Noreg basert på kvantitativ innhaldsanalyse. Ei årsak til dette er at ein slik metode er ressurskrevjande. Det tek mykje tid å gå gjennom fleire månaders utgåver av aviser, plukke ut dei relevante artiklane, kode desse og registrere dei på data. Kvifor har vi så valt ut kvantitativ innhaldsanalyse som metode?

Metoden som vi har nytta oss av for å samle inn og analysere datamaterialet har vi mellom annan valt fordi Høgskolen i Bodø nytta same framgangsmåte i si medieanalyse i 2004. Det er eit viktig poeng å kunne samanlikne undersøkingane, ikkje minst fordi årgangane vi har valt å sjå nærare på er avstemde når det gjeld tidsavstand før/etter skifte av styringsmodell som HIBO valde å studere i Nordland.

Metodevalet har elles si forankring i vår hovudproblemstilling. Vi har vore ute etter å registrere *ytre effektar* av å innføre parlamentarisme i fylkeskommunane. Vi har prøvd å leite fram direkte effektar gjennom innbyggjarundersøkinga, og vi har hatt eit ønskje om å supplere

innbyggerundersøkinga med å sjå på ev. endringar i korleis avisene dekkar fylkeskommunen etter innføringa av parlamentarisme. Medan kvalitativ tekst-/innhaldsanalyse konsentrerer seg om å samle inn og granske mange opplysningar om nokre få einingar, tek vi med kvantitativ innhaldsanalyse fatt på ei registrering av relativt færre opplysningar om mange einingar (Hellevik 2002:111).

Eit av dei mest omtala studia som er gjort omkring fylkeskommunen sin legitimitet dei seinare åra, er Magne Langset sitt arbeid som baserer seg på kvantitativ innhaldsanalyse av fire riksdekkande og fire regionaviser. Her analyserer forfattaren til saman 590 artiklar om fylkeskommunen i perioden 06.1994-05.1995. To tredelar av artiklane som Langset nytta seg av fann han i dei såkalla regionale avisene, og med bakgrunn i å telje artiklar/medieoppslag fekk forfattaren ein indikasjon på i kva grad stoff om fylkeskommunen var prioritert. Han fann elles at regionale aviser har større interesse for fylkespolitikk enn dei nasjonale, riksdekkande avisene (Langset 1999:51). Dette legg vi til grunn for vårt utval av regionaviser.

### 7.3 Datagrunnlag og metodiske utfordringar

#### *Frå enkeltsaker til generalisering*

Nordlys er grunnlagt i 1902, har i dag eit opplag på 29200 aviser og eit lesartal på om lag 94000. Avisa kjem ut med seks utgåver per veke, men har ikkje søndagsavis. Nedslagsfeltet til avisa er i hovudsak Tromsø by og Troms fylke, men ein nyttar samstundes nemninga *landsdelsavis* på framsida. Regionavisdefinisjonen er såleis tøygd noko ut over fylket, og ein ønskjer å vere ei dekkande landsdelsavis for heile Nord-Noreg.

Hamar Arbeiderblad er den største avisa i Hedmark med eit opplag på 28500 og eit lesartal på i underkant av 80000. Avisa profilerer seg som ei *ikkje-partipolitisk distriktsavis*. Sidan 2005 har avisa kome ut med eit featureprega laurdagsmagasin, *HA Pluss*, men avisa har ikkje søndagsavis. Nedslagsfeltet til avisa er i hovudsak Hamarregionen og Hedmark fylke.

For å gå gjennom avisene har vi nytta oss av mikrofilm<sup>23</sup>. Denne framgansmåten er særstidkrevjande, men den gir oss eit svært dekkande bilete av det som er skrive om fylkeskommunen i dei to periodane. I ein del artiklar er ikkje fylkeskommunen eller politiske organ i fylkeskommunen direkte omtala, og det er difor viktig å kjenne fylkeskommunen sine ulike ansvarsområda relativt godt når ein gjer registreringa i kodeskjemaet. Ved å bruke mikrofilm som grunnlag for å plukke ut artiklar, har vi fått med fleire artiklar enn om vi skulle ha nytta oss av avisene sine eigne elektroniske tekstarkiv. Vi har difor ikkje gjennomført websøk i dei ulike avisene etter artiklar om fylkeskommunen.

Det er to personar ved Vestlandsforskning som har plukka ut avisartiklar og koda desse, og desse har samarbeidd tett for å få ein så lik gjennomføring av registreringa som muleg. Registreringa er i hovudsak gjennomført i november og desember 2006. Analysearbeidet er gjort av forskningsteamet i fellesskap, og er eit resultat av tett samarbeid mellom forskarane ved Vestlandsforskning og Høgskulen i Sogn og Fjordane.

Hovudutfordringa, slik vi ser det, har vore å velje ut aviser og tidsperiodar som er mest muleg representative for media si dekning av fylkeskommunen. Vi ønskjer at resultatata vi kjem fram til skal kunne nyttast til å seie noko om *alle* einingar som problemstillingane våre omfattar over tid, og ikkje vere avgrensa til berre å gjelde dei utvalde einingane i dei to periodane. Med

---

<sup>23</sup> Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana registrerer alle norske aviser på mikrofilm.

*representativitet* meiner vi i kva grad dei utvalde einingane er gyldige som døme for *alle* relevante einingar. At utvalet er representativt, vil seie at resultata for utvalet blir tilnærma dei same som dei vi ville ha fått dersom vi hadde undersøkt samtlege einingar. Bortsett frå i dei tilfella ein faktisk kjenner samtlege einingar sine eigenskapar på dei utvalde variablane ein vil undersøke, er det ofte ikkje muleg for forskaren å slå fast direkte kor representative dei utvalde einingane er. Når vi er stilt overfor eit slikt *generaliseringsproblem* (Hellevik 1994:82), ønskjer vi her å gjere greie for nokre openbare utfordringar som ligg i å nytte eit relativt lite utval til å seie noko om media si dekning av fylkeskommunalt stoff over tid.

Journalistar har stor fridom til å utforme og vinkle sine artiklar, og mange legg gjerne opp til å ha ein "personleg penn". Den enkelte journalisten kan virke sterkt inn på artiklane i studien, og vi kan her stå overfor eit metodeproblem. Dette betyr at skifte av journalistar i dei aktuelle avisene kan påverke både prioritering og vinkling av stoffet. Vi har ikkje valt å kode materialet etter kjenneteikn ved journalistane, og er ikkje i stand til å undersøke dette nærare.

### *Registreringa i kodeskjemaet*

Vi har registrert artiklane om fylkeskommunen med utgangspunkt i registreringsskjemaet som Høgskolen i Bodø nytta i si undersøking av media si framstilling av Nordland fylkeskommune (ibid). Hovudargumentet for å nytte same tilnærming har vore mulegheita for å samanlikne våre resultat med det ein kom fram til i denne tidlege undersøkinga. Vi opplever at koding av artiklane i relativt stor grad må bygge på skjøn, og at det ved enkelte høve må gjerast nokre vanskelege val.

Først skal vi sjå nærare på nokre utfordringar vi har støytt på under registreringa av artiklane i kodeskjemaet. Eit døme er val av *personfokus*. Ei samla vurdering av omtale i overskrift, bilete, omtale i ingress og tekstvolum har i dei fleste tilfelle gjort at vi har greidd å konkludere kven som er hovudperson i artikkelen. I dei tilfella vi ikkje har greidd å konkludere på hovudperson, har vi ikkje kryssa av i denne raden (og vi har i SPSS registrert svaret som "ikkje personfokus"). Vår konklusjon er at personfokus ikkje alltid er relevant. Ei rekkje av både nyhendeartiklane og lesarinnlegga er t.d. utforma som *systemkritikk* eller som *støtte* til fylkeskommunen som forvaltningsorgan. I slike tilfelle har vi ikkje kryssa av på "andre", men utelate å setje kryss i skjemaet på *personfokusvariabelen*.

Om lag 14% av treffa vi har gjort er lesarbrev. Desse er per definisjon ei meiningstrying frå ein enkeltperson eller ei gruppe, og vi har valt å gjennomgåande kode slike artiklar med *ei kjelde*. Dette gjer vi sjølv om det i enkelte lesarinnlegg vert vist til ulike politiske motstandardar sine meiningar og ev. andre kjelder. Vi er merksame på dette når vi kommenterer kjeldebruken seinare i kapitlet.

Eit anna kodingsproblem har vore å bestemme om artikkelen har fokus på *tenesteproduksjon*, *politikk og demokrati* eller *administrasjon*. I ein del tilfelle har dette ikkje vore openbart, og vi har diskutert oss fram til kva det er som er det tydelegaste fokuset i artikkelen. Relativt mange artiklar der tenesteproduksjonen i fylkeskommunen også er ein viktig del av temaet, er koda som politikk. Dette fordi det i artikkelen er tale om eit politisk vedtak som ligg til grunn for oppslaget, eller ein omtalar eit avgjerande vedtak som skal gjerast i nær framtid og som har konsekvensar for dei involverte i artikkelen.

Vi har bestemt oss for "å legge lista høgt" før vi klassifiserer ein artikkel med klar politisk ueinigheit. Berre der det går tydeleg fram at ulike interesser står i mot kvarandre og der det er ei synleg "polarisering" kryssar vi av for "ja" her.

### *Andre metodeproblem*

Kor langt skal vi trekkje omgrepet fylkeskommune i dette registreringsarbeidet? Dette spørsmålet dukka opp då vi vart kjende med at enkelte stiftingar og selskap har eit fylkeskommunalt deleigarskap. Enkelte museum, teater og andre kulturinstitusjonar har formell status som t.d. fylkeskommunal stifting, men kan ikkje reknast for å vere fylkeskommunal institusjon (på lik line med ein vidaregåande skule, ein tannhelseklinikk eller fylkesarkivet). Artiklar der ikkje fylkeskommunen er nemnd spesielt som eigar eller har ei relevant rolle for ei stifting e.l. er uteletne frå våre registreringar.

Ei anna metodisk utfordring var å handtere artiklar frå dei første to månadane frå 2002 som tok opp dei nye statlege helseføretaka. Både Nordlys og Hamar Arbeiderblad tok t.d. opp sjukepleiarane sin kamp for lønsutjamning mellom tidlegare fylkeskommunalt tilsette og dei som allereie før 01.01.02 var tilsette ved statlege sjukehus. Denne debatten dreia seg i svært lita grad om fylkeskommunen, og verken fylkeskommunale politikarar eller tilsette var framme i denne debatten. Artiklar der ikkje fylkeskommunen er nemnd eller har ei relevant rolle som tidlegare arbeidsgjevar er uteletne frå våre registreringar.

Vi ser elles gjennomgåande at fylkespolitikarane har fleire offentlege roller. Fleire av dei mest profilerte personane er engasjerte i ulike styreverv utanfor fylkeskommunen. Artiklar der det synest unaturleg å knyte saka opp mot fylkeskommunen som organisasjon, har vi utelate frå undersøkinga. Dette har imidlertid vore gjenstand for drøfting undervegs, og vi har teke ein beslutning *frå-sak-til-sak*.

Dette er imidlertid ikkje heilt uproblematisk, særleg fordi enkelte profilerte politikarar gjerne blir sett på som innehavarar av eit fylkeskommunalt verv uansett kva rolle vedkomande formelt har i eit medieoppslag. Fylkesordføraren hadde ei slik rolle i 2002, og også fylkesrådsleiar har truleg ein slik posisjon i noka grad i 2006. Journalistane har såleis hatt ein tendens til å titulere vedkomande som fylkesordførar/-råd sjølv om vervet i fylkeskommunen ikkje synest å vere direkte kopla til rolla som artikkelen tek føre seg.

Vi opplever elles at tal artiklar som omhandlar fylkeskommunen i desse såpass korte periodane er avhengig enkeltsaker som dukkar opp. Vi har t.d. langt fleire treff på artiklar i Hamar Arbeiderblad enn i Nordlys dei første to månadane i 2002. Dette kan sjølvsagt skuldast eit generelt større fokus på fylkeskommunen i denne perioden, men det kan også skuldast enkeltsaker med tematisk *sprengstoff* i. I perioden gjekk Hedmark fylkeskommune gjennom ein til dels konfliktfylt prosess med skifte av fylkesrådmann, og HA kommenterte denne saka dagleg i ein periode.

Ein tilleggsfaktor når det gjeld Hedmark fylkeskommune, er at ein tok til med ein forsøksperiode som *einskapsfylke*. Dette inneber ei samorganisering mellom fylkeskommunen og fylkesmannen sine etatar, og er eit forsøk som vart initiert av tidlegare kommunal- og regionalminister Erna Solberg (H). Forsøket starta 01.01.2004 og skal vare ut 2007. Enhetsrådet vart etablert som eit felles leiingsorgan for einskapsfylket, og rådet si oppgåve har vore å syte for ei mest muleg effektiv samordning av arbeidsoppgåver innanfor forsøket sine definerte område. Iverksetjinga av dette forsøket fall med andre ord saman i tid med innføringa av parlamentarisme som politisk styreform. Dette er ekstraordinære tema som vi truleg kan legge vekt på når vi skal forklare skilnaden i tal artiklar mellom dei to avisene i den første perioden.

Alle desse døma syner at ei kvantifisering må basere seg på *kvalitativ fortolking*. Dette medfører at vi som forskarar har nytta relativt mykje tid på å diskutere kodinga av ei rekkje artiklar der plasseringa på dei ulike variablane ikkje automatisk gav seg sjølv. Sjølv den enklaste og mest mekaniske forma for kvantitativ innhaldsanalyse må basere seg på skjøn når data skal kategoriserast, og vi må behandle funna vidare med bakgrunn i desse atterhalda. For oss er dette også grunngevinga til at vi har kontakta eit mindre utval journalistar og redaktørar for å kommentere funna våre i etterkant. Vi har utarbeidd ein enkel intervjuguide for desse samtalane (jf. vedlegg) for å få fram ev. nyanseringar av biletet.

#### **7.4 Tidlegare studiar av media sin konstruksjon av fylkeskommunen**

I samband med prosjektet "Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland" vart det gjennomført ein studie av media si behandling av fylkeskommunale tema før og etter innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune. I dette delkapitlet skal vi kort oppsummere Høgskolen i Bodø sitt arbeid, slik at vi seinare i kapitlet enkelt kan gjere samanlikningar med funna frå Hamar Arbeiderblad og Nordlys.

Studien stilte opp ni hypotesar om media sin presentasjon av fylkeskommunen, og desse hypotesane vart testa gjennom ein empirisk studie av tre lokal-/regionaviser i Nordland<sup>24</sup>. Forskarane gjekk gjennom heile 1997- og heile 2001-årgangane av dei tre avisene Nordlands Framtid, Brønnøysund Avis og Vesteraalens Avis, og fann til saman 1373 artiklar som hadde stoff om fylkeskommunen i seg. Artikkane vart registrerte og systematiserte gjennom det same kodeskjemaet som vi har nytta.

Utgangspunktet for studien var, som for oss, forskinga sine konklusjonar om at media behandlar fylkeskommunen med eit særskilt kritisk blikk. Den empirisk baserte medieforskinga som er gjort, og som har bygd på kvantitativ innhaldsanalyse, gav belegg for å anta at fylkeskommunen også i noka grad blir neglisjert i media. Samla sett gav desse teoretiske og empiriske bidraga forskarane små forhåpningar om journalistane si interesse for, og kunnskapar om, fylkeskommunal politikk. Mange av hypotesane som vart stilte opp fekk difor ei negativ vinkling. Dei fire første hypotesane tok opp spørsmålet om neglisjering, avpolitisering og kritikk, og gjenspeglar dei negative forventningane om avisene si behandling av fylkeskommunen. Dei fem hypotesane om parlamentarismen sin påverknad på fylkeskommunen sin medieprofil er positivt utforma. Saxi og Lødemel fann at fire av hypotesane vart avkrefta og at fem vart bekrefta. Vi skal kort sjå nærare på funna som låg til grunn for konklusjonane.

H1 og H2 vart avkrefta fordi funna som vart gjort i registreringa av artiklane, synte at dei tre lokalavisene i Nordland ikkje neglisjerte fylkeskommunen. Forskarane fann at det i dei to årgangane vart skriva i gjennomsnitt ein artikkel om fylkeskommunen i kvar utgåve av avisene. Forskarane fann heller ikkje grunn til å hevde at fylkeskommunen blir neglisjert som politisk institusjon. Sjølv om dei fann at det vart skriva mest om tenesteproduksjon og administrasjon, fann dei at om lag 38% av artiklane i dei tre lokalavisene omhandla politikk og demokrati i periodane. Forskarane konkluderte med at lokalavisene som var under lupa i Nordland såg ut til å vere meir opptekne av fylkeskommunen enn f.eks. riksavisene (jf. Langset 1999). Ei forklaring på dette som vart trekt fram i studien, var at riksavisene må forhalde seg til ein langt større *konkurransen om spalteplassen*. Mellom anna vil stoff frå

---

<sup>24</sup> Funna er gjengitt i HBO-rapport 9/2004:110 (Saxi og Lødemel *Lokalavisenes konstruksjon av fylkeskommunen. Medieprofil og fylkesparlamentarisme i Nordland*).

Stortinget truleg ha prioritet i desse avisene som skal nå ut til heile landet, meir enn oppslag om enkeltsaker i dei enkelte fylka. Lokalavisene sitt fokus på fylkeskommunen kan også skuldast innbyggerane si identifisering med fylket som geografisk ”heimebase” og med fylkeskommunen som forvaltningsorgan.

Tabell 7.1: Hypotesar om media sin presentasjon av fylkeskommunen og parlamentarismen sin innverknad på fylkeskommunen sin medieprofil:

Hypotese	Bekreftet	Avkreftet
H1: Neglisjeringshypotesen – lokalavisene i Nordland neglisjerer Nordland fylkeskommune		X
H2: Avpolitiseringshypotesen – lokalavisene i Nordland fylkeskommune neglisjerer fylkeskommunen som politisk institusjon		X
H3: Enkildhypotesen – lokalavisenes dekning av Nordland fylkeskommune domineres av enkildejournalistikk	X	
H4: Kritikkhypotesen I – lokalavisene er i hovedsak kritiske til Nordland fylkeskommune	X	
H5: Oppmerksomhetshypotesen – innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune fører til flere oppslag om fylkespolitikk i avisene		X
H6: Kritikkhypotesen II – innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune fører til flere negative oppslag om fylkeskommunen i avisene		X
H7: Politiseringshypotesen – innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune fører til at politikere og fylkespolitikk tydeligere profileres i lokalavisene	X	
H8: Polariseringshypotesen – innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune fører til flere oppslag hvor de politiske skillelinjene mellom opposisjon og posisjon blir tydelige	X	
H9: Likestillingshypotesen – innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune fører til sterkere profilering av kvinner i avisene	X	

Vi ser av tabellen over at einkjeldehypotesen blir bekrefta. Forskarane fann at om lag 40% av artiklane bygde på to eller fleire kjelder. Her må det presiserast at den største avisa, Nordlands Framtid, skilde seg klart ut i positiv retning i forhold til dei andre to avisene, då eit klart fleirtal av artiklane her bygde på to eller fleire kjelder.

37% av artiklane om Nordland fylkeskommune vart koda som *negative*. Dette er grunnen til at H4 vart bekrefta i studien. Om lag 24% av artiklane var koda som positive. Også her skilde Nordlands Framtid seg ut ved å vere langt meir kritisk enn dei to andre avisene. Dette kan vere ein indikasjon på at det er ein positiv samanheng mellom kritiske oppslag og fleirkjeldejournalistikk. Vi ser det som eit teikn på kvalitet at ein er kritisk, og vi vil sjå nærare på samanhengen mellom tal kjelder og grad av kritisk haldning i ”våre” to aviser.

Det var forventningar om at overgangen frå ein konsensusmodell til ein majoritetsmodell skulle gi seg utslag i media si dekning av fylkeskommunen. Ein la til grunn at eksterne faktorar som politisk organisering ville påverke mediebialet når ein gjekk gjennom alt som vart skrive i dei to årgangane. Forskarane fann imidlertid ikkje at merksemda vart større etter innføringa av parlamentarisme. Det totale tal artiklar om fylkeskommunen i lokalavisene vart overraskande noko redusert. Slik vart ”oppmerksomhetshypotesen” (H5) avkrefta. Forskarane forklarte dette m.a. med at det politiske systemet vart meir *lukka* med parlamentarisme enn det hadde vore under formannskapsmodellen. Ikkje fordi ein lukka komiteane, desse har heile tida vore opne forhandlingar med innsyn frå media og publikum, men fordi ein danna ein stor fleirtalskoalisjon av heile fem politiske parti som stod bak fylkesrådet. Dei fem partia var opptekne av å framstå med stor grad av semje overfor fylkestinget, og det vart gjennomført forhandlingar mellom fylkesrådspartia i lukka møte. Dette kan ha hatt ein viss *av-*



*demokratiserende* effekt, og svekka media og opinionen si interesse for den politiske debatten.

Innføringa av parlamentarisme førte likevel ikkje til fleire negative oppslag om fylkeskommunen. Forskarane fann tvert i mot ei dreining i retning av fleire positive oppslag i 2001. Var det slik at journalistane og redaktørane vart meir skånsame mot fylkeskommunen? Forskarane tolka dette først og fremst som eit resultat av Stortinget sitt vedtak om å overføre spesialisthelsetenesta til statlege helseforetak i 2001. Fylkeskommunen framstod som ein institusjon utan tunge velferdsoppgåver, med ei halvering av budsjettet og tal tilsette. Media har ein tradisjon for å støtte den vesle mannen i kampen mot staten, og forskarane meinte det kunne synast som om fylkeskommunen til ei viss grad fekk media sin sympati i kampen om oppgåvene.

Parlamentarisk styring inneber politisk styring av administrasjonen. Politisering var ein av dei erklærte målsetjingane ein hadde med innføring av parlamentarisme i Nordland fylkeskommune. Politiseringshypotesen (H7) vart til ei viss grad bekrefta gjennom undersøkinga. Det var relativt fleire oppslag med fokus på politikarar i 2001 enn i 1997. Det er likevel eit noko paradoksalt funn at dei såkalla *elitepolitikarane* var noko mindre framtrudande i 2001 enn i 1997. Forskarane gir til kjenne at dei vart svært overraska over dette. Administrasjonssjefen og etatssjefane i fylkeskommunen er, i tråd med forventingane, langt mindre synlege enn politikarane i 2001.

Forventningane om at dei politiske skiljelinene skulle bli tydelegare, vart bekrefta. Posisjonspartia framstod som ei samla blokk der dei partipolitiske skiljelinene nærmast vart viska ut. Forskarane fann elles at politikarane i posisjon i størst grad uttalte seg til media om tenesteproduksjon, medan opposisjonspolitikarane stort sett uttalte seg om politiske spørsmål. Parlamentarismen i Nordland fylkeskommune førte elles i noka grad til ei sterkare profilering av kvinner i lokalavisene. Menn dominerte avisspaltane også i 2001, men andelen kvinner synte ein klar auke frå 1997 til 2001. Forskarane legg vekt på at denne uintenderte effekten av parlamentarisme kan syne seg å bli ei grunngeving for å innføre parlamentarisk styring i fylkeskommunen i framtida.

Rapporten summerer opp undersøkinga ved å understreke at mediestruktur og politisk ansvarsområde på fylkesnivået ikkje synest å vere godt tilpassa kvarandre. Dette synest i alle fall å vere tilfelle i Nordland, der det ikkje er nokon av avisene som har eit dekningsområde som omfattar heile fylket (slik t.d. Nordlys har i Troms). Både Stortinget og kommunestyra har dessutan ein oppgåvestruktur som er meir omfattande enn fylkeskommunen, og dette er monaleg forsterka etter bortfallet av spesialisthelsetenestene frå 01.01.2002. Det er difor mest naturleg å forvente at media si dekning av fylkeskommunen vil bli mindre i tida framover. Til tross for dette, fann forskarane at dekninga var fyldigare og meir politisert enn dei i utgangspunktet forventa. Sjølv om einkjeldejournalistikken framleis dominerte mediebildet, syntes det å vere ein tendens til at kjeldebruken er på veg til å bli meir variert. Innføringa av parlamentarisme har verken ført til større merksemd om fylkeskommunen eller til meir kritikk. Dette til tross for at politikarar generelt er tydelegare profilert i 2001 enn i 1997.

Forskarane la i rapporten vekt på at fylkeskommunen sin legitimitet vert avgjort av fleire faktorar enn den tenesteytinga fylkeskommunen faktisk tilbyr. Om fylkeskommunen har ein aktiv, effektiv og publikumsvenleg tenesteproduksjon, har dette truleg ikkje meir å seie for organisasjonen sin legitimitet enn det som til ei kvar tid føregår i mediedebatten om fylkeskommunen.

## **7.5 Våre forventningar – ein vitalisert fylkeskommune?**

Etter innføringa av parlamentarisme, der ei målsetjing har vore ei meir *konfliktstimulerande* styreform, forventar vi meir synlege politiske skiljeliner. Vi forventar at det politiske ordskiftet i større grad skal fange media si interesse, og at det administrative og tenesteytande leddet i fylkeskommunen må vike for den politiske diskursen. Ein konsekvens vil vere at det vert større fokus på regional politikk. Som eit teoretisk utgangspunkt held vi fast at parlamentarisme fører med seg mindre konsensusorientering i dei politiske prosessane, og frontane hardnar til mellom posisjonsinnhavarane og opposisjonen. Vi forventar at dette, i alle fall over tid, vil verke inn på utval og vinkling av stoff om fylkeskommunen som vert presentert i media.

Er det slik at jo meir dissens det er i politikken, dess meir interessant er det for media å ta tak i fylkeskommunal politikk? Vår antakelse er at fylkeskommunane får større merksemd av avisene med ein parlamentarisk styringsmodell, der politiske konflikter vert trekte fram i det offentlege rommet. Vi har difor ei klar forventning om at media bidreg til ei vitalisering av fylkestinget som arena for det politiske ordskiftet. Vi forventar imidlertid at dette vil vere avhengig av om fylkesrådet har støtte frå eit klart fleirtal i fylkestinget, og at dette difor kan variere. Vi trur at ein storcoalisjon, slik vi har sett dei hadde i Nordland fylkeskommune frå 1999-2003, kan føre til mindre spenning og interesse omkring dei politiske vedtaksprosessane – og slik i periodar redusere media og opinionen si interesse.

Vi forventar at overgangen til parlamentarisme kan føre med seg ei meir negativ vinkling av fylkeskommunale politikarar og fylkeskommunen generelt, i og med at politikken truleg blir meir polarisert og konfliktorientert. Her er vi inne på eit kjernesporsmål i evalueringa; er det nyttig å få fram politiske skiljeliner og motstridande meiningar for å auke folk si bevisstheit omkring politikk og val, eller tener det regionale nivået på ein konsensus- og løysingsorientert politisk debatt?

Med utgangspunkt i tidlegare forskingsarbeid som er gjort på lokale- og regionale media si framstilling av fylkeskommunen, forventar vi ikkje å finne belegg for påstanden om at media neglisjerer fylkeskommunen. Vi forventar at dei regionale avisene er gjennomgåande kritiske til fylkeskommunen, og etter at regjeringa har signalisert ei forvaltningsreform der endring av fylkeskommunen står sentralt, trur vi at særleg dekninga i 2006 vil medverke til å stille spørsmål ved legitimiteten til regionnivået. Det er også ei klar forventning at ny politisk styreform gjer det meir naudsynt å hente inn fleire kjelder i avisene sine saksframstillingar. Kvaliteten på oppslaga kan difor auke i den forstand at lesaren får innsyn i ev. motargument for vedtak som er gjort, eller skal gjerast. Det er ikkje berre ei omforeint konsensusløyning som vert lagt fram for opinionen.

## **7.6 Mediebildet – kva er vårt inntrykk av dekninga av fylkeskommunen?**

### *Tendensar som hovudfunn*

Det seier seg sjølv at ein ved å studere 293 avisartiklar får innsyn i eit stort mangfald, og at dette truleg kunne ha vore gruppert og registrert på mange ulike måtar. Vi er opptekne av å sjå på talstorleikar for å avsløre eventuelle tendensar i materialet. Tala vi ser i materialet vil i neste omgang føre til vurderingar og konklusjonar i høve problemstillingane og forventningane vi tidlegare har gått igjennom. Problemstillingane og forventningane våre spring ut av teoretiske betraktningar om skilnaden mellom formannskaps- og

parlamentarismeorganisering, av funn som er gjort i norske studiar av fylkeskommunen sin legitimitet, samt medieforskning om journalistar si behandling av offentleg sektor generelt og fylkeskommunen spesielt.

Vi har ikkje på same måten som Saxi og Lødemel (2004) utarbeidd reine hypotesar, for å bekrefte eller avkrefte desse i studien. Vi meiner at vårt materiale kan nyttast til å finne tendensar i media si framstilling, men meiner samstundes materialet er for lite til å gjennomføre testing av hypotesar. Utval og registrering/koding bygger i stor grad på skjønn, og utvalet vårt er i utgangspunktet relativt lite. Det er også slik at sosiale fenomen stadig er i endring, og endring i media si framstilling av fylkeskommunen kan like gjerne skuldast endringar i den tabloide genre som eit organisatorisk grep internt i fylkeskommunen. Vi presenterer eit typisk bilete av lokal-/regionaviser si dekning av fylkeskommunen i gitte periodar, vel vitande om at våre funn er svært sårbare overfor ei rekkje eksterne faktorar.

### *Neglisjerer media fylkeskommunen?*

Det høge talet på artiklar med stoff om fylkeskommunen syner at både Hamar Arbeiderblad og Nordlys er opptekne av å formidle stoff om fylkeskommunen. Vi har definert desse avisene som regionaviser, fordi begge har ein ambisjon om å formidle stoff om heile fylket til innbyggjarane i heile fylket. Avisene har elles relativt høge opplagstal i norsk målestokk.

Vi har difor ikkje grunnlag for å seie at fylkeskommunen på nokon måte er neglisjert av regionavisene, og vi er overraska over at det var så mange treff per avis. Når vi går inn i vårt materiale og ser nærare på kva for av dei to avisene som formidla flest artiklar om fylkeskommunen, finn vi ein viss skilnad. Det er også skilnad i talet på artiklar som dei to avisene formidla om fylkeskommunen i 2002 og 2006. I tabellen under ser vi korleis artiklane fordeler seg på avisene i dei aktuelle periodane.

*Tabell 7.2: Tal artiklar om fylkeskommunen fordelt på dei to avisene for periodane januar – februar i 2002 og 2006.*

	Alle artiklar	Hamar Arb.blad 2002	Hamar Arb.blad 2006	Nordlys 2002	Nordlys 2006
Totalt tal artiklar om fylkeskommunen	293	97	70	41	85
Tal avisutgåver i perioden	202	51	50	51	50
Tal artiklar per aviseksemlar	1,45	1,90	1,40	0,81	1,70

N=293

Det er samla sett i Hamar Arbeiderblad at fylkeskommunen får flest oppslag i dei utvalde periodane. Vi ser at det i avisa Nordlys var ein markant auke i talet på oppslag i 2006, og at avisa i denne perioden hadde fleire oppslag enn HA. Vi meiner dekkinga av stoff knytt til fylkeskommunen var omfattande samla sett, og spesielt omfattande i HA første perioden og i Nordlys den andre. Det kan difor umiddelbart sjå ut til at parlamentarismen har virka som forventa i Troms, men ikkje i Hedmark.

Når vi samanliknar med studien av media si dekning av fylkeskommunal aktivitet i Nordland frå 2004, vart det registrert eit gjennomsnitt på 1,3 artiklar (treff) per aviseksemlar i Nordlands Framtid.

Dei to avisene har sine hovudkontor i same by som fylkesadministrasjonen er plassert, og "tilgangen" på både tilsette i administrasjonen og politikarar er god. I storbyane Bergen, Trondheim og Oslo har dei fylkeskommunale arbeidsplassane relativt sett mindre betydning enn i Tromsø og Hamar. I begge desse byane vert desse arbeidsplassane sett på som sentrale, og det er tydeleg at fylkeskommunen har stor merksemd lokalt. Geografi og nærleik kan forklare noko av den store merksemda som avisene gir fylkeskommunen, og det kan hevdast å vere svært lite ressurskrevjande for avisredaksjonane å produsere stoff om fylkeskommunen når tilgangen til administrative leiarar og frikjøpte politikarar er god.

Journalistar vi har intervjuar i samband med undersøkinga bekreftar at avstanden til kjeldene spelar ei rolle for dekninga av stoffet, og vi skal sjå at også kjeldebruken vert meir balansert når ein har nærleik til sentrale aktørar i fylkeskommunane.

Kva forhold kan medverke til å forklare variasjonane i dekninga som går fram av tabell 7.2? Slike variasjonar kan truleg forklarast ut frå fleire tilhøve. Vi har allereie vore inne på at vår registrering av medieoppslag er *sårbar* for enkeltsaker. I januar og februar i 2002 medførde t.d. skifte av fylkesrådmann i Hedmark fylkeskommune åleine eit stort tal avisoppslag. Saka fekk fleire førstesideoppslag, og gjekk over fleire veker. Saka fekk også eit omfang som gjorde at det vart trykt fleire lesarbrief og skrivne kommentarar frå avisredaksjonen om hendinga. Enkelte dagar har vi registrert 3-6 oppslag knytt til fylkeskommunen i avisa, og nemnde sak var tema for ein del av desse.

Det er eit klart likskapstrekk mellom denne saka og ei sak om føring av reise- og representasjonsrekningar i Troms fylkeskommune i februar 2006. Saka fekk heile 4 hovudoppslag på framsida i Nordlys i første halvdel av månaden. Det vart sett søkelyset på praksis ved føring av reise- og representasjonsutgifter, og stilt spørsmål ved den politiske leiinga sine rutinar ved bruk av fylkeskommunale midlar. På same måten som ovanfor nemnde sak i HA i 2002, vart det også i Nordlys trykt ei rekkje lesarinnlegg og redaksjonelle kommentarar knytt til saka, noko som medverkar til å forklare det høge talet på artiklar i perioden. Vi har registrert dei fleste oppslaga om saka som "negative" for fylkeskommunen, men ser også på enkelte framstillingar som "positive". Fylkeskommunen viste handlekraft i forhold til saka, og det vart skapt eit truverdig inntrykk av at ein ville granske alle forhold som var avdekka. Det vart hevda som viktig å finne fram til eit ryddig, oversiktleg og etterprøvbart reglement for føring av denne typen rekningar for framtida.

Dersom vi skal driste oss til å hevde at denne saka førte noko positivt med seg for fylkeskommunen, kan vi hevde at saka truleg skapte ei monaleg bevisstgjerung hos elevar i den vidaregåande opplæringa om forholdet til fylkeskommunen som skuleeigar. Elevar stod fram med kritikk av politisk leiing, og syntte konkrete tiltak som burde vore tilgodesett med fylkeskommunale midlar. Vi registrerte desse sakene som del av ein serie, noko som vart tydeleg ved at sakene fekk eigne *vignettar* øvst på avissidene.

Informasjonsavdelingane i dei to fylkeskommunane arbeider kontinuerleg for å formidle informasjon om fylkeskommunal aktivitet, og fylkestingspolitikarar og fylkesrådene vi har snakka med seier media stort sett er flinke til å halde seg orienterte om aktiviteten på fylkeskommunen sine heimesider. Dette er gjennomgåande for alle dei fire fylka med parlamentarisme. Eit fylkesrådsmedlem formulerer seg slik:

*Vi har ein mediestrategi, i den forstand at vi nyttar vår eiga infoavdeling for å leggje ut informasjon og pressemeldingar som vi ønskjer at media tek tak i vidare. Dette er ein god*

*reiskap, og vi ser i stor grad at media hentar mykje informasjon frå våre egne informasjonssider. Ofte er det slik at vi kjenner att ordlyden frå pressemeldingane våre i avisartiklane, og det meiner eg er svært greitt. Det betyr at vi har mulighet til å få fram fakta om sakene direkte, og ofte seier pressemeldingane korleis saka stod i fylkestinget når det gjeld stemmegiving òg.*

På dette området har det vore ei god utvikling dei siste åra i fylkeskommunane, og vi må ta dette med som ei tilleggsforklaring på at media er merksame på fylkeskommunalt stoff.

Når det er sagt, vil vi avslutningsvis peike på nokre konkrete saker som syner at innføringa av parlamentarisme kan vere medverkande til den store mediemerksmda. Nordlys dekkja særleg to svært interessante saker der skiljet mellom posisjonsinnehavarane og opposisjonen framsto som svært tydeleg. Den eine saka handla om opplæringsreforma Kunnskapsløftet, og om fylkesrådets framlegg om å gi elevane i vidaregåande opplæring tilbod om gratis berbare pc-ar. Fylkesrådet for kompetanse gjekk som øvste ansvarlege politikar for vidaregåande opplæring inn for ordninga, men møtte stor skepsis hos opposisjonspartia og hos delar av utdanningsorganisasjonane. Saka vart svært politisert, og avisa tok på kommentarplass stilling til kva som burde bli resultatet av den politiske behandlinga.

*Neglisjerer media fylkeskommunen som politisk institusjon?*

Fylkeskommunen er det yngste folkevalde organet i det norske forvaltningssystemet. I 1975 vedtok Stortinget direkte val til fylkestinget, og samstundes fekk fylkeskommunen ein eigen administrasjon under leiing av ein tilsett fylkesrådmann. Fylkeskommunen vart eit sjølvstendig forvaltningsnivå med ein administrativ og politisk oppbygging etter mønster frå kommunane, og reforma tredde i kraft frå 01.01.76.

Ei grunngeving for å behalde fylkestinget som politisk institusjon er at demokratiet blir meir synleg og direkte med direkte folkevalde representantar. Med ei slik ordning er det meininga at fylkestingsrepresentantane skal tilføre beslutningane i fylkeskommunen ein lokal- og regional kunnskap som statlege embetsmenn ikkje har. Ei anna grunngeving er knytt til regionens autonomi. Oppgåveløysinga skal tilførast ein *meirverdi* ved at lokale- og regionale interesser skal finne løysingar som er spesielt gode og eigna for sitt fylke.

Er det slik at fylkestinget som politisk arena står i fokus når fylkeskommunalt stoff vert trekt fram i media, eller er det slik at fylkeskommunen vert behandla som ein tenesteytande organisasjon? Tyder avisoppslaga på at fylkeskommunen er i ferd med å bli *avpolitisert*?

Langset (1997) legg vekt på at hovudtendensen i media er at fylkeskommunen si tenesteproduserande rolle er gjenstand for brorparten av medieoppslaga. Han finn at *resultateffektivitet* er den verdien og målestokken som fylkeskommunen sin legitimitet vert prøvd opp mot i media, og at fokuset er mindre på fylkeskommunen som arena for det representative demokratiet. Dersom dette er tilfelle vil det vere avgjerande å legge vekt på kundeorientert brukartilfredsheit for å fremje fylkeskommunen sin legitimitet, medan det demokratiske aspektet knytt til fylkeskommunen som samfunnsutviklar vil kome i skuggen.

Tabellen under syner korleis artiklane vi har sett nærare på fordeler seg på dei tre hovudtemaa *politikk og demokrati, administrasjon og tenesteproduksjon*. Artiklane er koda som politikk og demokrati dersom det kjem fram at det har vore (eller skal vere) ei politisk behandling av spørsmålet som vert diskutert. Artiklane er koda som tenesteproduksjon eller administrasjon dersom det vert fokusert på desse områda, og det ikkje kjem fram av artikkelen at politikarar

eller politiske organ i fylkeskommunen har direkte ansvar eller at forholdet skal handsamast i politiske organ.

Tabell 7.3 Fokus i artiklane i dei to regionavisene i perioden januar – februar 2002 og 2006. Prosentfordeling og heile tal.

Fokus på ...	Alle artiklar		Hamar Arb.blad 2002		Hamar Arb.blad 2006		Nordlys 2002		Nordlys 2006	
Politikk og demokrati	125	43%	35	36%	30	43%	20	49%	40	47%
Administrasjon	29	10%	20	21%	4	6%	3	7%	2	3%
Tenesteproduksjon	122	42%	39	40%	35	50%	14	34%	34	40%
Ikkje relevant	17	5%	3	3%	1	1%	4	10%	9	10%
Sum	293	100	97	100	70	100	41	100	85	100

Vi meiner med dette utgangspunktet å kunne seie at fylkeskommunen ikkje er oversett som politisk og demokratisk arena. Det gir meining å samanlikne dette funnet med Langset sitt funn som seier at om lag 45% av artiklar om fylkeskommunen i regionavisene tek føre seg spørsmål kategorisert som styring og demokrati. Høgskolen i Bodø fann i sin studie at om lag 38% av artiklane som dei registrerte om fylkeskommunen plasserte seg innanfor kategorien "politikk og administrasjon". I forhold til vår uavhengige variabel, *politisk styringsmodell*, kan vi likevel ikkje hevde at innføringa av parlamentarisme har medverka til å politisere fylkeskommunen i stor grad. Saker som fokuserer på politikk og demokrati er relativt stabil før og etter styringsreforma.

Vi ser imidlertid av tabellen at heile 23 av 29 oppslag som vi registrerte med hovudfokus på administrasjonen stod på trykk i januar og februar 2002. Ein del av desse oppslaga kom som følgje av saka om skifte av fylkesrådmann i Hedmark, men tendensen stemmer godt overeins med våre forventningar om at politikarane etter innføringa av parlamentarismen for alvor har sett seg i det fylkeskommunale førarsetet.

Ein administrativ leiar uttrykte seg slik om den markante endringa som kom med innføringa av parlamentarisme:

*Selv opplever jeg at jeg har en langt mer tilbaketrukket rolle nå enn det rollen til fylkesrådmannen tradisjonelt har vært i fylkeskommunen. Men jeg deltar jo fremdeles på en rekke møter med regionrådene og det regionale partnerskapet og så videre, så en del "ekstern" oppmerksomhet ligger fremdeles til rollen. Hovedpoenget er at fylkesrådene nå fronter de framlagte politiske sakene, og dette har fungert svært bra hos oss. En målsetning med parlamentarismen har vært å synliggjøre det politiske ansvaret, og at beslutningstakerne skal være nærmere de som sakene gjelder enn tidligere. Slik tror jeg både media og våre samarbeidspartnere også opplever situasjonen. (...) Det er likevel ikke slik at fagfolkene i administrasjonen ikke får anledning til å svare på spørsmål, men vi har nok brukt litt tid på å venne oss til at det nå er fylkesrådet som profilerer fylkeskommunen utad. (...)*

*Pressen viser faktisk fylkeskommunen stor interesse. Vi har i perioder hatt noen uheldige saker (personalsaker m.m.) gående i media, og det er selvsagt ikke bra for fylkeskommunen. Slike saker er ikke enkle å ta til motmæle i, og det er veldig vanskelig å gjøre disse til en god sak for oss. Selv om vi ikke har en konkret mediestrategi, har vi det som fast tema på alle våre ledermøter at vi vurderer om vi har saker som vi burde prøve å få ut i media.*

### *Media sin kjeldebruk – endra etter innføring av parlamentarisme?*

Frå å diskutere talstorleikar og kvantitative mål på media si framstilling av fylkeskommunen, skal vi sjå nærare på nokre kvalitative mål på oppslaga. Eit vanleg mål på kvaliteten i kvantitative innhaldsanalysar av avisartiklar, er journalistane sin bruk av kjelder. Det er ei viktig norm i god journalistikk at ein hentar inn informasjon og synsmåtar frå fleire kjelder, samt at desse kjeldene er offisielle.

Kan vi seie at det gir meining å telje kjelder? Er det ikkje slik at ein i tillegg til å telje antal kjelder bør gjennomføre ei meir inngåande, kvalitativ analyse som tek omsyn til forhold som ikkje nødvendigvis går fram av artikkelen? Medieforskaren Sigurd Allern legg vekt på at svaret på det siste spørsmålet er ”ja” (Allern 2001:162). Vi må såleis ha med oss vidare at ein artikkel som formelt sett har ei kjelde, t.d. ein bestemt intervjujuperson, likevel kan bygge på eit solid kjeldegrunnlag fordi både informanten og journalisten har høg kompetanse på det aktuelle feltet. På same måten kan vi teknisk sett stå overfor ein artikkel som syner til fleire kjelder, men som i praksis berre presenterer ein overfladisk *enquete* omkring eit aktuelt tema. Dersom hensikta er å vurdere det kjeldekritiske nivået i ein konkret reportasje eller avisartikkel, er teljing av kjeldene som kjem fram berre å rekne som eit startpunkt (ibid).

Allern hevdar likevel at talet på kjelder som vert oppgitt er eit interessant ”barometer” for å vurdere det fagleg-journalistiske nivået i ein samla artikkelproduksjon, og i dei tilfella der det ikkje vert synt til kjelder kan ein hevde at redaksjonen bryt eit av dei elementære identifikasjonskrava. Dei færraste artiklar som berre har ei synleg kjelde, ber sjeldan preg av grundige undersøkingar. Når journalistane berre refererer til ei kjelde, eller ingen kjelder i det heile, kan dette tolkast som uttrykk for at det ligg lite arbeid og kvalitet i artikkelen. Vi har difor valt å registrere tal synlege kjelder i våre registreringsskjema, for å ha det vi kan kalle ein indikasjon på informasjonskvaliteten i journalistikken som omhandlar fylkeskommunen..

*Tabell 7.4: Tal kjelder i artiklane. Prosentfordeling og heile tal.*

Tal kjelder ...	Alle artiklar		Hamar Arb.blad 2002		Hamar Arb.blad 2006		Nordlys 2002		Nordlys 2006	
Ingen kjelder	6	2%	6	6%	0	0%	0	0%	0	0%
Ei kjelde	136	47%	41	43%	28	41%	25	61%	42	50%
To eller fleire kjelder	148	51%	49	51%	40	59%	16	39%	43	50%
Sum	290	100	96	100	68	100	41	100	85	100

I våre registreringar fordeler artiklane seg relativt jamt i forhold til kjeldebruk. Over halvparten av alle avisoppslaga vi har registrert (51%) syner til fleire enn ei kjelde, og saker som handlar om fylkeskommunen verkar såleis å vere breitt og fyldig belyst.

Bruken av fleire kjelder er relativt høg samanlikna med det ein finn i andre norske studiar av kjeldebruk i artiklar med kommunalt stoff. Allern (2001:163) syner til tidlegare studiar om tal kjelder i avisartiklar. Audun Bakke fann i 1984 i ei undersøking av kommunaljournalistikken at det meste av artiklar og notisar berre hadde ei kjelde oppgitt i teksten (94%). I ei analyse av kommunalstoff i lokalaviser fann Johan Roppen i 1991 at artiklar med berre ei kjelde utgjorde 88% av artiklane og 71% av det redaksjonelle arealet i Sunnmørsposten. Ei undersøking av i

alt 15 norske lokalaviser av ulike typar tidleg på 1990-talet, som vart kunngjort i NOU 1992:14<sup>25</sup>, viste ein at heile åtte av ti artiklar om kommunaljournalistikk berre hadde ei kjelde.

I si undersøking av lokal- og regionaviser i Nordland fann Høgskolen i Bodø at 58% av dei registrerte artiklane bygde på ei eller ingen kjelder. Om lag 42% av artiklane om fylkeskommunen bygde altså på to eller fleire kjelder (2002:49). Studien konkluderte difor med at lokalavisene i Nordland si dekking av Nordland fylkeskommune var dominert av einkjeldejournalistikk. I vår undersøking kjem vi til motsett konklusjon, nemleg at regionavisene i Troms og Hedmark er dominert av fleirkjeldejournalistikk, der ein finn to eller fleire kjelder i eit fleirtal av artiklane. Denne konklusjonen vert forsterka av at vi gjennomgåande finn at lesarbrev og leiarar/kommentarar er meningsytringar som baserer seg på ei kjelde. Dersom vi trekkjer ut lesarinnlegg og leiarar/kommentarar vil prosentdelen fleirkjeldeartiklar auke i begge avisene.

Dersom vi ser på kjeldebruken i saker som omhandlar politikk og demokrati i forhold til saker som handlar om administrasjon og tenesteproduksjon, finn vi enkelte interessante skilnader.

Tabell 7.5: Tal kjelder innanfor ulike tematiske saker. Heile tal og prosentfordeling.

Tal kjelder ...	Alle artiklar		Politikk og demokrati		Administrasjon		Tenesteproduksjon		Ikkje relevant	
Ingen kjelder	6	2%	1	0,8%	2	7%	3	2,5%	0	0%
Ei kjelde	136	47%	56	45%	15	54%	57	47%	8	47%
To eller fleire kjelder	148	51%	67	54%	11	39%	61	50%	9	53%
Sum	290	100	124	100	28	100	121	100	17	100

Bruken av to eller fleire kjelder er størst innanfor temaet *politikk og demokrati*. Her er kanskje mest relevant å samanlikne med tenesteproduksjon, som har om lag same tal artiklar og som også har 50% av artiklane med to eller fleire kjelder. Politiske saker er ofte kompliserte, og det ligg i politikkens vesen at ulike ønskje og prioriteringar vil vere ein del av formidlinga frå debatten. Det er difor ikkje overraskande at kjeldebruken er ”brei” her.

Den låge skilnaden på saker som omhandlar politikk og saker som omhandlar tenesteproduksjonen kan skuldast at det er i saker der det oppstår usemje om eit tenestetilbod at media finn det bryet verdt å skrive om sakene. Det er difor også der naturleg å trekkje inn fleire kjelder i saksutgreiinga. Dersom vi samanliknar kjeldebruken med dei tidlegare refererte undersøkingane omkring kommunalt stoff, synest det som om avisenes bruk av kjelder er blitt monaleg betre med åra. Dette kan skuldast at journalistane er blitt meir profesjonelle på dette etter kvart som også journalistutdanninga har auka i omfang.

#### *Media si vinkling av det fylkeskommunale stoffet – kritikk som utgangspunkt?*

Det er ei viktig rolle for den frie pressa å drive samfunnskritikk og å avdekke kritikkverdige forhold. Allern diskuterer om vi dei siste åra har vore vitne til eit forfall som undergrev nyheitsmedia si samfunnsrolle, spesielt betydninga som nyheitsmedia skal ha som seriøs informasjonsformidlar, kritisk overvåkar og arena for samfunnsdebatt.

<sup>25</sup> NOU 1992:14, Mål og midler i pressepolitikken. Dagspresseutvalet.



Ei hypotese som Allern trekkjer fram er at dei kommersielle populæravisene, saman med reklamefinansierte, underhaldningsorienterte fjernsynskanalar, har ein ”smitteeffekt” på andre nyheitsmedia. Konsekvensen kan vere at vesentleg saksinformasjon om samfunnsforhold og politikk må vike for underhaldning og kjendisstoff, eliteidrett og krim- og konsumorientert servicejournalistikk (Allern 2001:18). Avisenes føretrekte format, *tabloidutgåva*, er også blitt eit ”symbolada” omgrep som karakteriserer utviklinga. Med ei ”tabloidisering” meiner vi som oftast ei overføring av tabloide metodar og verdiar frå *populærpressa* til *kvalitetspressa*.

Vi var innleiingsvis inne på at forskarar hevdar at særleg riksmidia ikkje har valt å føre ein verkeleg og realistisk debatt om fylkeskommunen. Ein ser ein tendens til at fylkeskommunen anten vert *neglisjert*, eller at regionnivået vert framstilt som tapar, eller ev. direkte mobbeoffer. I lys av dette har vi trekt inn Torsteinsen sine studiar av haldningar og legitimitet til fylkeskommunen. Regionale leiarar sine haldningar til fylkeskommunen synest i grove trekk å kunne forklarast ut frå kva *type relasjon* dei har til institusjonen (1999:208). Dei som har ei direkte erfaring med fylkeskommunale oppgåver eller fylkespolitikk er gjennomgåande meir positive enn dei som manglar slik erfaring. Betyr dette at dei som i stor grad dannar seg eit bilete av fylkeskommunen gjennom media har *mindre tillit* enn dei som har gjort seg personlege erfaringar med fylkeskommunale politikarar eller tenesteytarar?

Vi har registrert artiklane ut frå ei vurdering av om den omtalar fylkeskommunen på ein positiv, nøytral eller negativ måte. Artiklar som ikkje direkte omhandlar fylkeskommunen, men som eksempelvis omtalar tenestetilbodet utan å utrykke noko om fylkeskommunen vert karakteriserte som ikkje relevante. Positive artiklar gir eit positivt og meir handlekraftig bilete av fylkeskommunen. Ein artikkel kan gjerne ta opp tema som i utgangspunktet er negative eller kritikkverdige, men dersom artikkelen framstiller fylkeskommunen på ein måte som syner vilje og evne til å løyse problemet, er artikkelen kategorisert som positiv. Negativt vinkla artiklar tek opp kritikkverdige forhold der fylkeskommunen er ansvarleg utan å vere løysingsorientert. Ein nøytral artikkel gir ikkje grunnlag for å seie om innhaldet er vinkla i nokon spesiell retning. Dette gjeld artiklar som er refererande eller reint beskrivande utan at det gir grunnlag for å vurdere om avisa eller kjelder vurderer saka positivt eller negativt.

Tabell 7.6: Positivt, negativt eller nøytralt fokus på fylkeskommunen som politisk arena, og administrativt og tenesteytande forvaltningsnivå. Heile tal og prosentfordeling.

	Alle artiklar		Hamar Arb.blad 2002		Hamar Arb.blad 2006		Nordlys 2002		Nordlys 2006	
Positiv vinkling	60	20,5	9	9,3	9	12,9	15	36,6	27	31,8
Nøytral vinkling	129	44,0	39	40,2	34	48,6	21	51,2	35	41,2
Negativ vinkling	73	24,9	27	27,8	19	27,1	5	12,2	22	25,9
Ikkje relevant	31	10,6	22	22,7	8	11,4	0	0	1	1,2
Sum	293	100	97	100	70	100	41	100	85	100

N=293

Det er fleire artiklar som vinklar fylkeskommunen negativt enn positivt, men her finn vi ein viss skilnad også mellom dei to avisene. Samla sett er det 4,5% fleire negative enn positive oppslag. Vi har registrert eit fleirtal av artiklane som nøytrale framstillingar av fylkeskommunane, der vi ikkje ser at vinklinga har ei spesiell spissing. Vi meiner dette har ein klar samanheng med at det i dei to avisene er eit stort innslag av fleirkjeldebruk. Fleire

sider av saka vert gjerne belyst i same artikkelen eller reportasjen, og vi vil, som lesar, oppleve at fylkeskommunen ikkje får eit einseitig positivt eller negativt fokus.

Framsidene er gjennomgåande mest kritiske. Framsidene i avisene fungerer som reklame for det som vert presentert i avisa, og vi hadde forventa at medievriddinga ville vere slik at framsidene ønskjer å synleggjere avisa som kritisk og avslørande. I tabell 7.7 ser vi at det er hald i desse forventningane. Det negative og kritiske inntrykket av Troms og Hedmark fylkeskommunar er altså langt sterkare på framsidene enn inne i regionavisene.

Tabell 7.7: Positiv, negativ eller nøytral vinkling på fylkeskommunen etter plassering i avisa. Heile tal og prosentfordeling.

	Framsida		Vist til på framsida		Resten av avisa	
Positiv vinkling	2	13,3	1	7,1	57	21,6
Nøytral vinkling	5	33,3	5	35,7	119	45,1
Negativ vinkling	6	40,0	6	42,9	61	23,1
Ikkje relevant	2	13,3	2	14,3	27	10,2
Sum	15	100	14	100	264	100

N=293

Dette funnet samsvarer med Høgskolen i Bodø si undersøking frå 2004, der ein fann at 47% av framsideoppslaga i avisene dei studerte var vinkla negativt i forhold til saker i Nordland fylkeskommune. Om lag 18% av framsideoppslaga var positive. Vi ser at inne i avisene er framstillinga meir dempa og nyansert. Her er det som regel fleire kjelder som får uttale seg og grunngje sine standpunkt, men også her er det fleire negative enn positive oppslag når vi tek omsyn til overskrifter, ingressar og tekstinnhald.

Det vil vere naturleg å stille spørsmål om det faktisk er grunn til å vere meir kritisk og negativ enn positiv til den aktiviteten som føregår i fylkeskommunane i dag. Før vi kort drøftar dette spørsmålet, skal vi sjå nærare på kva for sider ved den fylkeskommunale verksemda som får mest negativ merksemd. Vi forventar i utgangspunktet at politiske saker er meir negativt vinkla enn saker som har sitt utspring i administrasjonen og i den tenesteytande delen. Dette fordi politikken i sitt vesen handlar om saker der det ofte er politisk usemje. Politiske aktørar eller andre som er råka uheldig eller negativt av eit vedtak vil som oftast vere kritiske. Så lenge det ikkje er usemje om ei sak, eller det er alternative løysingar å velje mellom, kan saka i prinsippet løysast i administrasjonen.

Tabell 7.8: Positiv, negativ eller nøytral vinkling på fylkeskommunen etter tema. Heile tal og prosentfordeling.

	Politikk og demokrati		Administrasjon		Teneste produksjon		Ikkje relevant	
Positiv vinkling	19	15,2	4	13,8	31	25,4	6	35,3
Nøytral vinkling	61	48,8	15	51,7	45	36,9	8	47,1
Negativ vinkling	39	31,2	5	17,2	27	22,1	2	11,8
Ikkje relevant	6	4,8	5	17,2	19	15,6	1	5,9
Sum	125	100	29	100	122	100	17	100

N=293

I tabell 7.8 ser vi at det er hald i desse forventningane. Det er flest negative oppslag i saker som vi har registrert som *politikk og demokrati*. Verkemidla som politikarane har til disposisjon i eit demokrati er offentleg debatt og avstemmingar. I debatten i fylkestinget og i opne utvals- og komitemøte vil partigruppene argumentere for sine løysingar. Dette gir journalistane mange mulegheiter for å finne fram til ei negativ vinkling av ei sak. I administrasjonen føregår det også prosessar der det ofte vil vere fagleg usemje, men desse prosessane blir gjerne ikkje gjenstand for offentleg merksemd på same måten som dei politiske debattane.

Er det så grunn til å vere meir kritisk og negativ enn positiv til den aktiviteten som føregår i fylkeskommunane i dag? I demokratiske statar har media ein tendens til å forsterke den usemja som faktisk kjem til uttrykk i politikken, medan media i totalitære regime gjerne framstiller eit bilete av politikken som meir harmonisk og positivt enn realiteten skulle tilseie. I begge tilfelle blir media si framstilling spissa i ei retning, og den objektive sanninga kjem ikkje alltid til syne. Kritisk journalistikk skal avsløre illegitime maktforhold, og det er ønskjeleg med ei presse som søker å fremje offentleg kritikk og som omtalar problem og feilgrep. Fylkeskommunen er eit maktsentrum, og vi ser det som viktig at journalistar granskar fylkeskommunal aktivitet kritisk.

Det kan imidlertid vere slik at media til tider let kritikken ta overhånd ved at det blir eit einssidig fokus på dei eventuelle feilgrep som er gjort. Dersom ein berre er kritisk og berre er på leiting etter svakheiter, kan kritikken medverke til forvitring og oppløysing av alt det konstruktive som føregår i dei aktuelle organisasjonane. Ei slik konsekvent negativ framstillinga kan medverke til å redusere legitimiteten til det fylkeskommunale nivået.

Vi såg i vår undersøking at enkelte av lesarinnlegga i Nordlys i kjølvatnet av saka om rutinar for føring av representasjons- og reiserekningar tok til orde for at media i for stor grad skapte ”storm i eit vannglas”. Vi ønskjer sjølvstakt ikkje å ta stilling til den konkrete saka, men opplever at avisa inntok ei svært kritisk haldning til enkeltpersonar, og at det nok ikkje var muleg for dei aktuelle politiske aktørane å ta til motmæle mot kritikken på ein måte som skapte forståing hos media.

Redaksjonen i Nordlys vinkla saka som ei dramatisk avsløring som i verste fall ville medverke til auka politikarforakt, og til svekking av fylkeskommunen sin allereie låge legitimitet. Avstanden vart stor mellom media på eine sida, og forsvararar av den politiske leiinga på den andre. Leiaren i avisa 15.02.06 viser redaksjonen sitt standpunkt:

*Skandalen svekker tilliten til politikere generelt, Troms taper politisk kraft og gapet mellom Tromsø og resten av Nord-Norge kan vokse ytterligere. (...) Frå før er fylkeskommunen en skjør konstruksjon. Den skal innen fire år erstattes av regioner. Mye er uavklart om disse regionene. Hvor store skal de være og hva slags makt skal de ha? Troms fylkesting vil ha et samlet Nord-Norge, og vil samtidig ha reell makt overført fra staten til det nye Nord-Norge. Frå før er det liten oppslutning om ett Nord-Norge i Nordland og Finnmark. Tvert imot er det en levende frykt blant politikerne i de to nabofylkene for å bli overkjørt av «miljøet i Tromsø». (...) Vi beklager at det er slik, men vi frykter affæren svekker Troms. En; det er ikke mulig å få makt overført fra staten uten folkelig oppslutning. Den er opplagt svekket. Da er veien fram lengre og tyngre, for i staten er det sterke krefter som er mot alt som lukter regional makt. Det andre gnagende spørsmålet er om affæren vil sementere kløften mellom politikere i Tromsø og folk i Berlevåg, Berg og Ballangen. (...) Allerede er tilliten til politikere generelt og fylkespolitikere spesielt skadet.*

Politikarane er skeptiske til lokal- og regionavisenes dekking av fylkeskommunen sine aktivitetar, og vi kan hevde å ha funne noko av forklaringa i den kritiske framstillinga som vi i enkelte saker har sett våre to aviser har nytta. Vidare skal vi sjå korleis fylkestingspolitikarane svarer på spørsmål om media si dekking i vårt spørjeskjema.

#### *Media si dekning sett frå fylkeskommunen*

Frå vår undersøking om fylkespolitikarane sine synspunkt på effektane av å innføre parlamentarisme, har vi med spørsmål som direkte etterspør kva dei meiner om lokale aviser si dekking av fylkeskommunalt stoff og korleis dei vurderer media sin innflytelse over beslutningar i fylkeskommunen.

*Tabell 7.9: Lokalavisene si dekning av fylkestingssamlingane er god. Svarfordeling.*

	Heilt samd	Delvis samd	Verken samd eller usamd	Delvis usamd	Heilt usamd	
Hedmark	8,8	35,3	5,9	32,4	17,6	100
Nordland	2,8	22,2	8,3	36,1	30,6	100
Troms	0,0	12,0	4,0	44,0	40,0	100

N=97

Dei fleste fylkespolitikarane meiner media si dekking av fylkeskommunalt stoff kunne vore langt betre, og mest kritiske er fylkestingspolitikarane i Troms. Kva kan vere årsaka til denne haldninga hos politikarane? Den kanskje mest opplagte forklaringa kan vere at politikarane tilhører den elitegruppa som journalistane faktisk skal gå kritisk etter i saumane. Fylkespolitikarane disponerer offentlege midlar, og det er media sin jobb å halde eit kritisk søkelys på korleis ein prioriterer og disponerer offentlege skattekrone. Sjølv om fylkespolitikarane nok veit at media har, og bør ta, ei slik rolle, kan ei tolking vere at kritikken til tider vert opplevd som unyansert, einseitig og urettferdig. Media er gjerne ekstra på vakt når det gjeld fylkesrådet sitt arbeid, då det er samla relativt mykje makt på få hender i parlamentarismefylka. I alle dei fire fylka vi ser nærare på har posisjonspartia fleirtal i fylkestinget. Det er såleis eit fleirtal av fylkestingsrepresentantane som ev. vil svare at ein er samd eller delvis samd i at media ikkje alltid gjer ein god jobb, då deira partifeller i fylkesrådet ofte vil vere utsette for eit kritisk medieblikk.

*Tabell 7.10: Innflytelsen til media over beslutningar i fylkespolitikken i ditt fylke.*

	Svært liten	Liten	Middels	Stor	Svært stor	Veit ikkje
Hedmark	3,0	12,1	42,9	27,3	6,1	6,1
Nordland	6,3	21,9	40,6	21,9	6,3	3,1
Troms	4,0	20,0	32,0	32,0	8,0	4,0

N=97

Vi spurde dei folkevalde i kva grad dei vurderte at media har innflytelse over beslutningar i fylkespolitikken. I tabellen over ser vi at fylkespolitikarane tillegg media ei viss vekt når det gjeld innflytelse. Heile 40% i Troms fylkesting meiner media har stor eller svært stor innflytelse over beslutningar i fylkeskommunen.

## 7.7 Er media sitt fokus på fylkeskommunen endra?

*Større merksemd?*

Det vart skrivi langt fleire artiklar om fylkeskommunen i den største avisa i Troms i dei to første månadane i 2006 enn tilsvarande periode i 2002. Talet på artiklar i Hamar Arbeiderblad gjekk imidlertid ned, og vi konkluderte m.a. med at dette heng saman med avisene sitt fokus på einskildsaker i dei to aktuelle periodane. Det kan også henge saman med at ein i Hedmark har etablert eit majoritetsprega fylkesråd basert på *minste-vinner-prinsippet*, og at ein i Troms har etablert ein meir konsensusprega storkoalisjon.

Ei generell forklaring på at tal artiklar ikkje nødvendigvis aukar med parlamentarisme, kan vere at dei politiske prosessane vert opplevd som meir *lukka* med regional parlamentarisme. Sjølv om komitemøta er opne, på same måten som dei tidlegare hovudutvala hadde opne møte, hevdar dei fleste vi har vore i kontakt med at det er lite merksemd knytt til komiteane sine møte. Komiteane er ikkje vitale politiske verkstader der meiningar bert brotne mot kvarandre, slik enkelte forventa skulle bli tilfelle. Ein av våre informantar uttalte følgjande om den politiske situasjonen etter innføringa av parlamentarisme:

*Parlamentarismen har i noen grad ført til mer lukkede politiske prosesser, og jeg har hørt flere si at fylkestinget, gjennom sin delegering av beslutningsmyndighet til fylkesrådet, i for stor grad har konsentrert makten på få hender. Mange trodde at noe av poenget med parlamentarisme var å gjøre fylkestinget til et mer vitalt politisk organ, som det øverste i fylkeskommunen, men i stedet er fylkestinget spilt ut over sidelinja med en sterk fylkesrådsleder som holder posisjonspartiene i fylkestinget i "stramme tøyler". Dersom man hadde hatt et mindretalsfylkesråd, vil jeg si makta hadde vært der den skal være – i fylkestinget! Nå er det en så utpreget maktubalanse som det går an å få (...).*

Dette kan medverke til å gjere det politiske spelet og dei formelle politiske behandlingsprosessane mindre interessante for media. Utfallet av sakene er gitt tidleg i behandlinga, fordi fylkesrådet har så stor kontroll på fylkestinget at det ikkje knyter seg særleg spenning til behandling og utfall.

Ein annan informant følgde dette opp ved å hevde at:

*Det kan nesten virke som om fylkesrådet har hatt som strategi at saker generelt, og budsjettet spesielt, blir lagt fram for fylkestinget (og dermed for de andre partiene) på et så sent tidspunkt som mulig foran den politiske behandlinga. Dette har medført at det er lite tid å reagere på. Vi får ikke anledning til å forberede oss på en tilfredsstillende måte, når vi ikke får tilgang på sakspapirene før noen dager før behandling og vedtak skal gjøres.*

Maktubalansen som er påpeika i det første sitatet er kanskje mest synleg i Nord-Trøndelag og Troms. Med ein storkoalisjon som utgangspunkt må ein stor del av dei politiske kompromissa og forhandlingane gjerast internt for at rådet skal framstå med ein samla politikk overfor fylkestinget. Dette kan medføre at politikken blir kvelt, og at det skaper mindre interesse for det politiske ordskiftet.

Eit forsterkande element når det gjeld å føre lukka prosessar, er innføringa av faste, interne møte mellom fylkesrådet og eigne gruppeleiarar i fylkestinget. Dette er innført i fleire av fylkeskommunane. Her blir viktige og ev. kontroversielle saker drøfta før ein legg fram forslag til løysingar gjennom fylkesrådet sitt saksframlegg. Også dette er drøftingar som blir førte *på bakrommet*, og journalistar og opposisjonspartia får ikkje høve til å delta og høyre dei ulike argumenta.

Etter valet i 2003 gjekk ein over til ein relativt knapp fleirtalskoalisjon i Nordland fylkeskommune, og ein tok eit langt steg i retning av å innføre majoritetsstyre med større maktkonsentrasjon. Vi stilte spørsmål om dette i intervju med politiske leiarar både for posisjons- og opposisjonsparti i våre personlege intervju i Nordland fylkeskommune. Eit fylkesrådsmedlem uttalte følgjande interessante synspunkt på denne overgangen:

*Nå er det faktisk nesten enklere å føre den politikken som man ønsker i Nordland fylkeskommune, fordi man slipper på samme måten som tidligere å hele tiden forhandle internt med de minste partiene. Men det er jo klart at på den annen side er flertallet nå så knapt at man i mindre grad kan tillate at f.eks. noen fra rådspartiene bryter ut.*

No skal vi passe oss for å ikkje tillegge parlamentarismen ei sjølvstendig vekt. Vi meiner at ein del av den dramatiske auken i volum om fylkeskommunen i avisa Nordlys kan henge saman med den nye styringsforma. Særleg i 2006 ser vi at fleire av artiklane, og lesarbrevna spesielt, handlar om konkrete politiske saker der fylkesrådet gjennom sitt standpunkt møter motstand frå opposisjonen og delar av befolkninga. Eit døme på ei slik sak, er framlegget om gratis berbare pc-ar til elevar første året på vidaregåande skule. Saka fekk eit posisjons-opposisjonspreg, og skapte ei svært synleg og partipolitisk skiljeline i avisa Nordlys. I den same perioden vart ei sak om habilitet for fylkesrådsleiaren gjort til ei klar posisjons-opposisjonssak<sup>26</sup>. Både desse og fleire saker gjorde fylkesrådet som politisk ansvarleg synleg, og avisa bidrog sterkt til at sakene vart politisert.

#### *Fleire negative oppslag?*

Vi har sett at avisene har fleire negative enn positive artiklar om fylkeskommunane samla sett. Vår forventning var i utgangspunktet at debatten blir meir polarisert. Opposisjonen har færre verkemidlar til å fremje sin politikk, og det vil vere naturleg om opposisjonspartia i større grad enn tidlegare brukar media til å fremje kritiske synspunkt på fylkesrådet og fylkestingsfleirtalet sin politikk.

I tabell 7.6 såg vi at det var skilnad mellom dei to avisene på dette området. Medan avisa Nordlys hadde ein stor auke i tal artiklar, hadde dei samstundes ein auke i talet på negative/kritiske artiklar frå 2002 til 2006. Dette styrkar oss først og fremst i trua på at dei negative sakene i kjølvatnet av avsløringa om uklar praksis på føringar av representasjons- og reiserekningar i Troms fylkeskommune utgjer ei av hovudårsakene til auken i tal artiklar samla sett i avisa. Hamar Arbeiderblad syner seg som stabil i høve andel negative og særskilte kritiske artiklar.

Samla sett har vi funne at framsidene gjennomgåande er mest kritiske, og har dermed den høgaste prosenten av det vi karakteriserer som negative oppslag. Framsidene i avisene fungerer som reklame for det som vert presentert i avisa, og vi hadde forventa at medievriddinga ville vere slik at framsidene ønskjer å synleggjere avisa som kritisk og avslørande. I tabell 7.7 såg vi at det er hald i desse forventningane. Det negative og kritiske inntrykket av Troms og Hedmark fylkeskommunar er altså langt sterkare på framsidene enn inne i avisene.

Leiarartiklane avslører gjerne avisene si offisielle haldning. I heile materialet vårt var det størst prosentdel negativt vinkla leiarartiklar. I 2002 var heile 80% av leiarartiklane vinkla som særskilte kritiske til fylkeskommunal aktivitet, medan 20% av leiarartiklane var anten

---

<sup>26</sup> Sjå f.eks. stor nyhendeartikkel i *Nordlys* om løyving av midlar til verksemda *Troms Tre* (15.02.2006).

nøytrale eller positive. Tilsvarende var berre 33,4% av leiarartiklane i 2006 vinkla negativt. Når det gjeld vinklinga og fokuseringa i lesarbreva som vi har registrert i dei to periodane, er tendensen motsett. Blant lesarbreva var om lag 23,5% vinkla som særskilte kritiske og negative til fylkeskommunen i 2002, medan dei negative lesarinnlegga utgjorde om lag 50% i 2006. Av dei redaksjonelle artiklane, som utgjør størstedelen av medieoppslaga vi har registrert, er det ein liten auke i negative oppslag frå 22% i 2002 til 23,4% i 2006.

Tabell 7.11: Positiv, negativ eller nøytral vinkling på fylkeskommunen etter artikkeltype. Prosentfordeling.

	Leiar	Redaksjonell	Notis	Lesrabrev
Positiv vinkling	21,4	21,6	15,0	17,1
Nøytral vinkling	28,6	45,4	50,0	39,0
Negativ vinkling	50,0	22,5	5,0	39,0
Ikkje relevant	0,0	10,6	30,0	4,9
Sum	100	100	100	100

N=293

Sjølv om opposisjonen no har færre verkemidlar til å fremje sin politikk, og det vil vere naturleg om opposisjonspartia i større grad enn tidlegare brukar media til å fremje kritiske/negative synspunkt, er det frå fleire hald hevda at opposisjonspartia ikkje fullt ut har tatt si rolle enno. Ein fylkesrådsmedlem kommenterte dette på følgjande måte :

*Opposisjonen tar ikke sin rolle, og benytter ikke de mulighetene som er der til å drive en kritisk og aktiv opposisjonspolitik. Dette ser vi både ved at opposisjonen i liten grad fremmer sine alternative synspunkt gjennom media, og man benytter seg ikke av komiteene for å få fokus på alternative løsninger. Det er langt på vei tilrettelagt for opposisjonspartiene gjennom gode frikjøpsordninger, men man tar liksom ikke ballen!*

Ein administrativ leiar støttar opp om dette synspunktet:

*Fra administrasjonens ståsted kan det virke som om opposisjonen er "kjøpt litt ut av rolla" gjennom forholdsvis gode frikjøpsordninger. Opposisjonspartiene har selvsagt en meir begrenset tilgang til fagfolkene i administrasjonen enn rådspartiene, og dette kan kanskje forklare noe av den litt maktesløse situasjonen opposisjonen befinner seg i.*

Vi finn med andre ord ikkje den forventta samanhengen mellom vinklinga av avisartiklar og innføringa av ei parlamentarisk styreform.

### Større politisering?

Fører parlamentarisme til at fylkespolitikken generelt, og den enkelte fylkespolitikar spesielt, tydelegare blir profilert i media? Som eit utgangspunkt forventar vi at mediebildet blir noko meir politisert med parlamentarisme. Dette fordi fylkesrådet i fråveret av ein fylkesrådmann og ein aktiv og synleg administrasjon må fronte saksframlegg som går ut til dei politiske behandlingsorgana. Organiseringa medfører at fylkeskommunalt tilsette, fagekspertane, ikkje uttalar seg direkte til media på same måten som tidlegare. Våre forventninga munnar difor ut i at avisene skriv meir om politikk og fylkeskommunen som politisk institusjon i 2006 enn i 2002.

I tabell 7.12 ser vi korleis artiklane fordeler seg når vi ser på kva for aktørar som har hovudfokus. I vår registrering har vi greidd å utkrystallisere ein fokusperson i 198 av dei 293 artiklane. Når vi summerer artiklane der politikarane er hovudperson, ser vi i 2002 at om lag 65% av fokuspersonane i Hamar Arbeiderblad er politikarar. Fylkesordføraren åleine står som hovudperson i 25% av artiklane. I same avisa er det heile 81,4% av hovudpersonane som er politikarar i 2006. Fylkesrådet sine medlemmar er hovudaktørane i om lag 42% av artiklane.

Tabell 7.12: Kven er hovudpersonen i artiklane? Prosent og heile tal.

	Hamar Arbeiderblad				Nordlys			
	2002		2006		2002		2006	
Fylkesrådsleiar	0,0	0	11,6	5	0,0	0	15,4	10
Fylkesordførar	25,0	15	7,0	3	33,3	10	23,1	15
Fylkesråd	0,0	0	30,2	13	0,0	0	32,3	21
Fylkesutvalsmedlem	21,7	13	0,0	0	10,0	3	0,0	0
Annan politikar	18,3	11	32,6	14	40,0	12	13,8	9
Administrasjonssjef	18,3	11	2,3	1	6,7	2	0,0	0
Etatssjef	3,3	2	7,0	3	6,7	2	1,5	1
Annan tilsett	13,3	8	9,3	4	3,3	1	13,8	9
Sum	100	60	100	43	100	30	100	65

N=198

I Nordlys har vi ein del av dei same utviklingstrekk. Allereie i 2002 omhandla mange av artiklane politikarar, og vi ser at heile 83,3% av hovudpersonane tilhørde denne gruppa. I 2006 ser vi likevel at heile 84,6% av hovudpersonane tilhørde politikargruppa, og 47,7% av mediasakene tok utgangspunkt i fylkesrådet.

Fylkestingsmedlemane i Hedmark som ikkje er medlemmar av fylkesrådet har også ei relativt stor merksemd i 2006 i den største avisa. Dette syner at opposisjonspartia ikkje synest å vere ”parkerte på sidelina”, men at det faktisk er i ferd med å bli ei viss jamvekt mellom fylkesrådet og andre politikarar i media. I Troms kan det synast som om den politiske toppleiinga, med fylkesrådet og fylkesordføraren i spissen, framleis overskuggar dei andre fylkespolitikarane når det gjeld mediemerksemd.

Vi ser at mediemerksemda knytt til fylkesordføraren, særleg i Hedmark, er dramatisk redusert. Fylkesordføraren held noko betre stand i Nordlys si dekning samanlikna med Hamar Arbeiderblad. Nokre av enkeltsakene vi tidlegare har kommentert kan truleg forklare dette. Generelt forventar vi at fylkesordføraren blir mindre synleg i det politiske mediebildet. Fylkesordføraren si rolle i ein parlamentarisk modell inneber å leie fylkestinget sine samlingar, fordele oppgåver til komiteane og ivareta arbeidstilhøva til alle fylkestinget sine representantar. Dersom fylkesrådet eller eit enkelt fylkesrådsmedlem må fråtre som følgje av eit mistillitsforslag eller eit kabinettsspørsmål, er det fylkesordføraren sitt ansvar å sjå til det blir vald ny politisk leiing.

Forventningane våre blir også følgde når vi ser på utviklinga i høve merksemda rundt administrasjonen og andre tilsette i fylkeskommunen. Med formannskapsmodellen vil fylkesrådmannen (eller administrasjonssjefen) ofte dominere både styringa av



fylkeskommunane og vere sentral i det biletet av fylkeskommunen som blir presentert gjennom media. Administrasjonssjefen greier ut og legg fram alle saker til politisk behandling, og fleire av våre informantar har påpeika budsjettarbeidet som ein prosess der fylkesrådmannen tradisjonelt har vore svært sentral i media. Det blir gjerne politisk debatt med utgangspunkt i administrasjonen si innstilling. Med parlamentarisme blir dette biletet endra, ved at fylkesrådet legg fram alle saker. Den politiske spissinga i sakene fråtek administrasjonen merksemd. Det blir difor det politiske spelet mellom fylkesrådet og fylkestinget som blir det interessante for media å ta tak i. I sum fortel dette oss at parlamentarismen er innført i begge dei to fylkeskommunane med stor konsekvens.

Det er ikkje berre interessant å sjå nærare på kven som blir presentert, men kva saker som blir sett på trykk. I tabell 7.3 såg vi at dei 125 artikkane vi har koda som politikk og demokrati utgjør om lag 43% av alle registrerte artiklar. I forhold til vår uavhengige variabel, *politisk styringsmodell*, kan vi ikkje hevde at innføringa av parlamentarisme har medverka til å politisere fylkeskommunen gjennom eit *større* fokus på politiske saker, men gjennom eit større fokus på dei politiske aktørane.

Kva effektar kan eit meir politisert mediebilete ha for fylkeskommunen på sikt? Vi ser fleire positive sider ved at politikarane får meir fokus i media. Innbyggjarane vil i større grad få kjennskap til dei faktiske beslutningstakarane gjennom media, og fylkespolitikarane kan slik gjere seg meir tilgjengelege for folk flest i høve å bli kontakta og påverka. Dette har i seg ein demokratisk vinst. Først når folk flest veit kven dei politiske aktørane er, og det er fokus på kva den enkelte meiner om tema som påverkar folk sin kvardag, vil ein kunne auke oppslutninga ved vala. På den andre sida kan auka mediemerksemd medføre eit større negativt fokus på fylkeskommunen. Særleg politikarane i posisjon, med formell makt, vil kunne oppleve ein auke i dei kritiske artikkane. Ein må vere på vakt og ikkje kome i ein situasjon der konfliktnivået mellom posisjon og opposisjon blir så tydeleg og uttalt at veljarane mistar tillit.

I NIBR sin samanliknande studie av parlamentarismen i Oslo og formannskapsmodellen i Bergen, Trondheim og Stavanger, var ein av konklusjonane at byrådet var meir sensitivt for den offentlege debatten og saker i media enn det rådmannsinstituttet i dei formannskapsstyrte byane var. Media vart også tilskriven innflytelse over dagsorden til byrådet (Hagen m.fl. 1999:219). Dette kan vere eit positivt teikn i eit demokratiteoretisk perspektiv. Media er ofte eit talerøyr for enkeltindividets utfordringar, og den lydhøyre fylkesregjeringa vil kunne fange opp viktige saker ved å vere sensitiv for media og opinionen sine synspunkt.

### *Større polarisering?*

Fører innføringa av parlamentarisme til fleire medieoppslag der dei politiske skiljelinene mellom opposisjonen og posisjonen er framtrudande? Parlamentarisme inneber i utgangspunktet eit høgare konfliktnivå, der posisjon og opposisjon er klart definert. Posisjonen har alle plassane i fylkesrådet, og disponerer heile det faglege og administrative apparatet til fylkeskommunen. I tilfelle der det er ein regjeringskoalisjon eksisterer det som oftast ein klar avtale mellom partia på politisk samarbeid. Partia er opptekne av å sikre støtte for posisjonen sin politikk.

Opposisjonen synleggjer seg gjennom kritikk av posisjonen, og ved å lansere alternative løysingar på politiske spørsmål. Vi forventar difor at opposisjonen arbeider kontinuerleg for å svekke fylkesrådet, og for å fremje alternative forslag.

Tabell 7.13: Synleg partipolitisk usemje i artiklane. Prosent og heile tal.

Partipolitisk usemje	Hamar Arbeiderblad				Nordlys			
	2002		2006		2002		2006	
Ja	20,6	20	32,9	23	25,0	10	40,0	34
Nei	79,4	77	67,1	47	75,0	30	60,0	51
Sum	100	97	100	70	100	40	100	85

N=292

Det er sentralt at veljarane har muligheita til å forhalde seg til skilnader mellom dei politiske partia som stiller til val. Vi har sett på kor stor del av artiklane i kvar av våre avisperiodar det framgår tydeleg politisk usemje mellom politikarar eller parti i fylkestinget. Resultatet er attgjeve i tabell 7.13, og syner ei utvikling i tråd med våre forventningar. I begge avisene er det fleire oppslag med partipolitisk usemje i 2006 enn i 2002.

Først og fremst er fylkesrådet blitt svært synleg i den politiske debatten, og ei fronting av eigne politiske standpunkt forklarar nok noko av utviklinga. Vi trur dette er ei utvikling som vil halde fram dersom ein framleis vel å satse på ein parlamentarisk styringsmodell på regionalt nivå. Opposisjonen har eit konkret verkemiddel i å nytte media i fronting av eigne politiske synsmåtar, og vil truleg, særleg i valår, ta i bruk dette verkemidlet for å marknadsføre både enkeltpolitikarar og eigne politiske parti.

## 7.8 Oppsummering – er det samanheng mellom styreform og medieåtferd?

Det høge talet på artiklar med stoff om fylkeskommunen syner at både Hamar Arbeiderblad og Nordlys er opptekne av å formidle stoff om fylkeskommunen. Vi har difor ikkje grunnlag for å seie at fylkeskommunen på nokon måte er neglisjert av regionavisene.

Dei to avisene har sine hovudkontor i same by som fylkesadministrasjonen er plassert, og ”tilgangen” på både tilsette i administrasjonen og politikarar er god. Journalistar vi har intervjuet i samband med undersøkinga bekreftar at avstanden til kjeldene spelar ei rolle for dekninga av stoffet, og vi har vore inne på at også kjeldebruken vert meir balansert når ein har nærleik til sentrale aktørar i fylkeskommunane.

Ei grunngeving for å behalde fylkestinget som politisk institusjon er at demokratiet blir meir synleg og direkte med direkte folkevalde representantar til det fylkeskommunale nivået. Er det slik at fylkestinget som politisk arena står i fokus når fylkeskommunalt stoff vert trekt fram i media, eller er det slik at fylkeskommunen vert behandla som ein tenesteytande organisasjon? Dei 125 artiklane vi har koda som *politikk og demokrati* utgjer om lag 43% av alle registrerte artiklar. Vi meiner med dette utgangspunktet å kunne seie at fylkeskommunen ikkje er oversett som politisk og demokratisk arena. I forhold til vår uavhengige variabel, *politisk styringsmodell*, kan vi likevel ikkje hevde at innføringa av parlamentarisme med utgangspunkt i tabellen over har medverka til å politisere fylkeskommunen i større grad.

Frå å diskutere talstorleikar og kvantitative mål på media si framstilling av fylkeskommunen, har vi også sett på nokre kvalitative mål på oppslaga. Det er ei viktig norm i god journalistikk

at ein hentar inn informasjon og synsmåtar frå fleire kjelder, samt at desse kjeldene er offisielle. I våre registreringar fordeler artiklane seg relativt jamt i forhold til kjeldebruk.

Over halvparten av alle avisoppslaga vi har registrert (51%) syner til fleire enn ei kjelde, og saker som handlar om fylkeskommunen verkar såleis å vere breitt og fyldig belyst. Bruken av fleire kjelder er relativt høg samanlikna med det ein finn i andre norske studiar av kjeldebruk i artiklar med kommunalt stoff.

Bruken av to eller fleire kjelder er størst innanfor temaet *politikk og demokrati*. Her er kanskje mest relevant å samanlikne med tenesteproduksjon, som har om lag same tal artiklar og som også har 50% av artiklane med to eller fleire kjelder. Politiske saker er ofte kompliserte, og det ligg i politikkenes vesen at ulike ønskje og prioriteringar vil vere ein del av formidlinga frå debatten. Det er difor ikkje overraskande at kjeldebruken er ”brei” her.

Det er ei viktig rolle for den frie pressa å drive samfunnskritikk og å avdekke kritikkverdige forhold. Når vi har sett på vinklinga i avisoppslag, finn vi at det er fleire artiklar som vi meiner vinklar fylkeskommunen negativt enn positivt. Samla sett er det 4,5% fleire negative enn positive oppslag. Vi har likevel registrert eit fleirtal av artiklane som nøytrale framstillingar av fylkeskommunane, der vi ikkje ser at vinklinga har ei spesiell spissing i verken positiv eller negativ retning. Vi meiner dette har ein klar samanheng med at det i dei to avisene er eit stort innslag av fleirkjeldebruk. Fleire sider av saka vert gjerne belyst i same artikkelen eller reportasjen, og vi vil, som lesar, oppleve at fylkeskommunen ikkje får eit einseitig positivt eller negativt fokus.

Framsidene er gjennomgåande mest kritiske, og har dermed den høgaste prosenten av det vi karakteriserer som negative oppslag. Vi ser at inne i avisene er framstillinga meir dempa og nyansert. Her er det som regel fleire kjelder som får uttale seg og grunnje sine standpunkt, men også her er det fleire negative enn positive oppslag når vi tek omsyn til overskrifter, ingressar og tekstinnhald.

Det er flest negative oppslag i saker som vi har registrert som *politikk og demokrati*. Verkemidla som politikarane har til disposisjon i eit demokrati er offentleg debatt og avstemmingar. I debatten i fylkestinget og i opne utvals- og komitemøte vil partigruppene argumentere for sine løysingar. Dette gir journalistane mange mulegheiter for å finne fram til ei negativ vinkling av ei sak. I administrasjonen føregår det også prosessar der det ofte vil vere fagleg usemje, men desse prosessane blir gjerne ikkje gjenstand for offentleg merksemd på same måten som dei politiske debattane.

Dei fleste fylkespolitikarane meiner media si dekking av fylkeskommunalt stoff kunne vore langt betre. Den kanskje mest opplagte forklaringa på dette kan vere at fylkespolitikarane tilhøyrrer den elitegruppa som journalistane faktisk skal gå kritisk etter i saumane.

Vi meiner at ein del av den dramatiske auken i volum om fylkeskommunen i avisa Nordlys kan henge saman med den nye styringsforma. Særleg i 2006 ser vi at ei rekkje av artiklane, og lesarbreva spesielt, handlar om konkrete politiske saker der fylkesrådet gjennom sitt standpunkt møter motstand frå opposisjonen og delar av befolkninga.

Sjølv om opposisjonen no har færre verkemidlar til å fremje sin politikk, og det vil vere naturleg om opposisjonspartia i større grad enn tidlegare brukar media til å fremje kritiske/negative synspunkt på fylkesrådet og fylkestingsfleirtalet sin politikk, er det frå fleire

hald hevda at opposisjonspartia ikkje fullt ut har tatt si rolle enno. Dette kan gå seg til innanfor ramma av parlamentarismen. Det tek tid å implementere nye ordningar, og ein må få høve til å la den politiske arbeidsforma virke over noko tid før ein konkluderer.

Vi har ikkje funne den forventa samanhangen mellom *vinklinga* av avisartiklar og innføringa av ei parlamentarisk styreform. For fylkeskommunen er dette positivt, då det kan sjå ut til at ein greier å formidle utviklingsarbeid og konstruktivt politisk arbeid til innbyggjarane via media, sjølv om ein har innført ein meir konfliktorientert politisk styringsmodell.

Ei sentral målsetjing med å innføre parlamentarisme har vore å få tydelegare fram at fylkeskommunen er politisk styrt. Ein ønskjer å reindyrke det politiske ansvaret, og styrke den folkevalde styringa, samt tydeleggjere skiljelinene i politikken. Når vi summerer artiklane der politikarane er hovudperson, ser vi i 2002 at om lag 65% av fokuspersonane vi har registrert i Hamar Arbeiderblad er politikarar. Fylkesordføraren åleine står som hovudperson i 25% av artiklane. I same avisa er det heile 81,4% av dei registrerte hovudpersonane som er politikarar i 2006. Fylkesrådet sine medlemar er hovudaktørane i om lag 42% av artiklane. I Nordlys har vi ein del av dei same utviklingstrekka. Allereie i 2002 omhandla mange av artiklane politikarar, og vi ser at heile 83,3% av hovudpersonane tilhørde denne gruppa. I 2006 ser vi likevel at heile 84,6% av hovudpersonane tilhørde politikargruppa, og 47,7% av mediesakene tok utgangspunkt i fylkesrådet.

I sum fortel dette oss at parlamentarismen er innført i begge dei to fylkeskommunane med stor konsekvens. Media si framstilling av det politiske biletet er på enkelte område endra, sjølv om vi tek høgde for enkeltsakers betydning. Nye politiske roller er gjenspegla i media sine framstillingar, og den endra medieframstillinga av fylkeskommunen vil truleg forsterke seg etter kvart som store enkeltsaker vert profilert som ei konflikt mellom posisjonsinnehavarane og opposisjonspolitikarane. I begge avisene er det nokre fleire oppslag med partipolitisk usemje i 2006 enn i 2002.

Det blir spennande å følgje medieframstillinga av fylkeskommunane framover mot fylkestingsvalet hausten 2007. Her vil det truleg bli skapt ei ytterlegare bevisstgjerjing av skiljet mellom posisjon og opposisjon, fordi det vil bli spekulert i korleis dei nye konstallasjonane bak fylkesråda blir sjåande ut.

Sjølv om vi berre har sett begrensa effektar frå styreform til medieframstilling så langt, er det grunn til å tru at desse effektane vil bli større når ein gjennomgår valkampar og etablering av nye fylkesråd med fleirtals- eller mindretalsmakt.

## 8. Konklusjonar og vurdering

### 8.1 Evaluering som reiskap for nye vegval

Innleiingsvis i denne rapporten var vi inne på at vårt mandat er å greie ut både interne og eksterne effektar av den parlamentariske styreforma i dei fire fylkeskommunane Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Troms. Vi har sett nærare på innbyggjarane sine kunnskapar om, og haldningar til, fylkeskommunane for å kunne seie noko om fylkeskommunen sin legitimitet. Vidare har vi funne det svært interessant å studere om det er ei anna mediedekning med parlamentarisme. Også dette spørsmålet gir oss nokre svar på korleis fylkeskommunen blir framstilt og oppfatta, og gir oss difor ein peikepinn på legitimiteten til regionnivået.

Korleis oppfattar fylkeskommunen sine samarbeidspartar at fylkeskommunen fyller den regionale utviklingsrolla? Er denne endra etter innføringa av parlamentarisme? Vi har vore i kontakt med representantar frå kommunar, regional stat, næringslivsorganisasjonar og andre interesseorganisasjonar for å få eit innblikk i spørsmåla.

Det har ikkje minst vore viktig for oss å finne ut meir om korleis fylkespolitikarane sjølve har erfart den nye styringsforma. Her har vi samarbeidd med NIBR-Oslo for å skape eit best muleg grunnlag for å samanlikne deira arbeid i Hedmark fylkeskommune med dei tre andre fylkeskommunane. Gjennom intervju har vi også fått eit innblikk i kva dei som arbeider i systemet meiner om parlamentarismen.

Med bakgrunn i undersøkinga vil vi avslutningsvis summere opp dei viktigaste funna våre lang den teoretiske analysemodellen som vi presenterte i kap. 1. Vi vil også summere opp nokre særskilde observasjonar som vi har merka oss med frå kvar einiskild fylkeskommune som vi har hatt under forskarlupa.

### 8.2 Ansvar

Ansvar er konsentrert og tydeleg plassert etter innføringa av parlamentarisme. Vi såg i kap. 4.2 at oppslutninga omkring påstanden om at det politiske ansvaret er klargjort og reindyrka er stor både hos posisjons- og opposisjonspolitikarar. Denne haldninga har vi fått bekrefte i personlege intervju, og det er ikkje minst interessant å observere at også dei regionale samarbeidspartane sluttar seg til dette.

Sidan parlamentarisme ikkje berre inneber endringar i forholdet mellom posisjon og opposisjon, men også i forholdet mellom politikk og administrasjon, kan denne påstanden også tolkast slik at parlamentarismen har medverka til å reindyrke det politiske ansvaret i forhold til administrasjonen. Administrasjonen får ei meir tilbaketrekt rolle i den parlamentariske modellen. Samtlege tilsette i administrasjonen som vi har intervjuet sluttar seg til påstanden om at parlamentarismen har medverka til å reindyrke det politiske ansvaret i forhold til administrasjonen.

Administrativt tilsette opplever at fylkesrådet tek ansvaret på alvor, og signaliserer at politikarane i enkeltsaker har påtatt seg eit overordna ansvar i saker som tidlegare kunne blitt plassert i administrasjonen. Dette inneber at ein tek ansvaret for meir enn innhaldet i dei

politiske sakene som vert lagt fram, og at ein involverer seg såpass sterkt at ein tek ansvaret for prosessar som har ført fram til innstillingane i sakene.

### **8.3 Rolledeling (rolleavklaring)**

Rolledelinga mellom politikk og administrasjon synest også langt på veg å vere avklara i den nye styringsmodellen, og særleg i Troms og Nordland finn vi at den politiske og administrative leiarrolla er tydeleg plassert hos fylkesrådet. I Nord-Trøndelag og Hedmark har ein lagt vekt på å behalde ein tydeleg administrasjonssjef, og det er her uttalt at kontakten mellom administrativt tilsette/leiarar og den politiske leiinga i fylkesrådet skal gå gjennom administrasjonssjefen. Dette vert gjort samstundes som det vert uttala at fylkesrådet no skal ha kontroll med, ansvaret for og den strategiske styringa av administrasjonen. Argumentet for å behalde den tydelege administrasjonssjefen er særleg i Nord-Trøndelag framheva å vere behovet for koordinering og samordning.

Ein administrativ leiar framheva kor viktig det er å avklare rolledelinga mellom politisk og administrativ nivå gjennom detaljert, skriftleg delegasjon. Dette er også viktig for å behalde eit trygt og solid fagmiljø i administrasjonen, som veit når ein kan uttale seg og når ein bør overlate til politisk leiing å kommentere ei sak, vert det hevda.

Administrasjonen sine tradisjonelle normer famnar om nøytralitet, saklegheit og faglegheit. Desse normene kan bli utfordra av fylkesrådet som ser det som viktig å frambringe ein tydeleg politisk bodskap i dei politiske sakene. Det vert i noka grad opplevd som frustrerande i administrasjonen at ein skal leggje inn politiske føringar i det ein skal utgreie ei sak på fagleg grunnlag. Særleg i Hedmark og til ei viss grad i Troms fylkeskommune har vi fått inntrykk av at det har vore behov for ei gradvis tilvenning til den nye arbeidsforma i administrasjonen. Fleire fylkesrådspolitikarar har påpeika at administrasjonen i ein tidleg fase bør trenast i rolla som politisk sekretariat innanfor parlamentarismen sine rammer, og at modellen legg opp til at fagfolka i administrasjonen må vere budde på å handtere politiske regimeskifte.

### **8.4 Dialog**

Det kan synast som om det er tendensar til svekking av dialogen internt i den fylkeskommunale organisasjonen. Opposisjonen sin innverknad er blitt mindre, og fleire opposisjonspolitikarar uttalar at fylkesråd med fleirtalsmakt til tider kan framstå som overkøyrende og *maktarrogant*.

Vi er elles opptekne av at dialogen mellom fylkeskommunen og dei regionale samarbeidspartane er god. Trøndelagsforskning FoU gjennomførte sommaren og hausten 2006 ei brei evaluering av den parlamentariske styringsmodellen i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Evalueringa kom fram til ein overordna konklusjon som vi etter vår undersøking kan stille oss bak. Eit overvegande fleirtal av eit spørjepanel bestående av ulike samfunnsaktørar meiner at fylkespolitikarane er blitt meir synlege og den regionalpolitiske rolla synest tydelegare. Vi observerer at det er gode klima for samarbeid i dei fire fylka, og at fylkeskommunen blir tillagt ein stor del av æra for at den regionale partnerskapen fungerer på ein tilfredsstillande måte. Ordningar som er innførte der fylkesrådene deler regionråda mellom seg, og held faste oppfølgingsmøte med kommunenivået, vert opplevd svært positivt.

## 8.5 Styring

Det er ein klar tendens til sterkare fleirtalsstyring etter innføringa av parlamentarisme, og generelt vil dette truleg vere avhengig av fylkesrådet sitt maktgrunnlag og dei samarbeidskoalisjonane som vert etablerte.

Vi ser det slik at parlamentarisme påverkar den politiske styringa på fleire måtar. Det har i vårt arbeid vore ein gjennomgåande konklusjon at den politiske leiinga, fylkesråda, i stor grad har teke styring over kvardagen i fylkeskommunen. Opposisjonspolitikarane har bekrefta at posisjonen har ein føremon i det å ha direkte tilgang til administrasjonen.

Administrative leiarar opplever nok både på godt og vondt å vere underlagt den politiske fleirtalskonstellasjonen, og vi har sett at fleire har påpeika at det tek tid å finne sin plass som fagperson i eit system der politiske føringar i større grad skal styre administrasjonen sin kvardag.

Fleirtalet styrer gjennom fylkesrådet. Dette inneber at makta, og styringa, er konsentrert. I kapittel 4 var vi inne på at det kan hevdast at makta blir konsentrert i *to omgangar*; først vert makt konsentrert frå fylkestinget til posisjonen, deretter vert posisjonen si makt konsentrert til medlemne i fylkesrådet. Fylkesrådet har delegert mynde innanfor dei fylkeskommunale tenestoområda, og kan difor treffe avgjerder raskare enn det den politiske leiinga kan innanfor formannskapsmodellen. Der er fleirtalskonstellasjonane skiftande, og det må som regel ei brei fylkestingsbehandling til for å treffe avgjerder i sakene (ev. vedtak i underutval/hovudutval).

Påstanden om at parlamentarismen har medverka til å styrke dei folkevalde sin innflytelse og mulegheita for styring i fylkespolitikken får størst tilslutning blant posisjonspolitikarane i Nordland fylkeskommune. Dersom det er ein brei koalisjon bak fylkesrådet, vil den relative innflytelsen til kvart enkelt parti naturleg nok vere noko mindre. Dette fordi ein må forhandle seg fram til ei rekkje kompromiss i staden for å reindyrke 1-2 partiprogram i fylkesrådet. Den samla innflytelsen som politikarane får over administrasjonen vil imidlertid vere like stor. Dette kan forklare kvifor posisjonsinnehavarane i Troms fylkeskommune ikkje fullt ut i same grad opplever å ha politisk innflytelse og mulegheit for styring. Her har riktig nok fylkesrådet eit fleirtal bak seg i fylkestinget, men ein må heile vegen forhandle mellom fire parti internt i rådet for å kunne utøve makt. I eit konsensusdemokratisk lys er dette positivt, men den opplevde innflytelsen kan nok i slike situasjonar vere noko mindre.

Måloppnåinga innanfor ei så sentral målsetjing er relativt låg dersom ein ser på totalscoren i dei fire fylkeskommunane. Innføringa av parlamentarisme har vore oppfatta som eit tiltak som skulle styrke det lokale folkestyret, og det er i dette perspektivet ikkje så overbevisande når berre halvparten av samtlege fylkestingspolitikarar er samde i påstanden om at parlamentarismen har medverka til dette.

Administrasjonen gir i alle fylkeskommunane eit klart inntrykk av at politisk leiing har tatt over styringsrolla, men at politikarane også er flinke til å lytte på fagfolka sine innspel. Administrasjonen har såleis ei betydeleg makt i form av sin fagkompetanse. Politisk leiing gir gjennomgåande ros til administrasjonen for å vise lojalitet og for å *spele politikarane gode*.

Dei tilsette i sentraladministrasjonen er elles svært opne for å bidra også når opposisjonspolitikarar tek kontakt. Også her meiner dei administrative leiarane det er svært viktig med ein uttalt og avklara politikk på korleis fagfolka i administrasjonen skal opptre.

## 8.6 Konflikt/konsensus

Diskusjonen omkring politisk styreform utløyser i seg sjølv ei sterkare blokkdanning i fylkespolitikken. Det er einigheit mellom posisjonspolitkarane og opposisjonen om at parlamentarismen har medverka til å tydeleggjere og framheve dei politiske skiljelinene, og vi har sette dette ved å dele svarfordelingane i mange av våre tabellar inn etter svar frå posisjons- og opposisjonspolitkarar.

Med eit majoritetsråd blir det klart kven som sit ved roret og kven som er i opposisjon. Så lenge det interne samarbeidet mellom regjeringspartia ikkje slår sprekker, har ein mulegheit til å framstå med ein tydeleg politisk profil. Opposisjonen får høve til å få fram si ueinigheit gjennom kritikk av fylkesrådet sine innstillingar, og ved å peike på alternative løysingar.

I vår gjennomgang av regionaviser si dekning av fylkeskommunalt stoff registrerte vi ein del saker der *posisjon-opposisjon-skiljet* kom relativt tydeleg fram i 2006-avisene, men dette var ikkje eit dominerande trekk. No vil mange hevde at ein ikkje kan måle dette utan å ha innført parlamentarisme, fordi ein då ikkje har ein eintydig opposisjon eller posisjon i fylkestinget. Innanfor formannskapsmodellen varierer samarbeidskonstellasjonane i stor grad, og omgrepet opposisjon vert lite nytta.

Ei stor utfordring i dei fire fylkeskommunane, er å etablere gode arbeidsvilkår for opposisjonen. Fellesmålsetjinga om opposisjonen sine vilkår i den parlamentariske styringsmodellen, uttrykkjer ein intensjon om å rette opp eller unngå skeivheiter som ein har sett i kommunar med parlamentarisk styring. Uttrykket *å vandre i skyggenes dal*, som har vore brukt om opposisjonen på Stortinget, synest å gjelde i sterkare grad i fylkespolitikken, men ein ønskjer at opposisjonen skal vere ein synleg del av den politiske debatten.

Vi har peika på at opposisjonen på regionalt nivå i langt mindre grad har mulegheit for å spele på media i sin kritikk av posisjonspartia sin politikk. Medan Stortinget sin presselosje har om lag 250 medlemar og 40 redaksjonar er representerte, er det under fylkestinga til samanlikning ofte berre frå 1-3 journalistar til stades som følgjer forhandlingane. Dette understrekar at det blir vanskeleg for opposisjonspolitkarane i fylkestinget å nå fram til publikum med kritiske merknader og alternative framlegg. Når det i tillegg berre er 4-6 fylkestingssamlingar i året i dei fire fylkeskommunane vi ser nærare på, blir det vanskelegare for opposisjonen å bli lagt merke til.

Parlamentarisme inneber ikkje berre at posisjonen får meir makt enn opposisjonen; den får også fleire ressursar i form av pengar og stillingar. Posisjonen har gjennomgåande betre vilkår for å drive fram sin politikk enn opposisjonen.

## 8.7 Kunnskap

Kunnskapsnivået må generelt kunne seiast å vere bra hos innbyggjarane, og vi finn ikkje at kunnskapsnivået er avhengig av styringsmodell. Informasjon og kunnskap er nøkkelfaktorar for å kunne drive med politikk. Utan god kunnskap om det politiske systemet har vi som borgarar reduserte mulegheiter for engasjement, og for å kunne påverke dei politiske prosessane. Dersom det var slik at vi fann klare, systematiske skilnader mellom parlamentarismefylka og formannskapsfylka når det gjeld innbyggjarane sin kunnskap om



fylkeskommunen, ville vi ha hevde at dette åleine var ein viktig motivasjon til å innføre parlamentarisme.

Vi sett at kunnskapsnivået varierer noko mellom fylka vi har lagt under forskarlupa, men at tendensane er dei same. På ei rekkje av kunnskapsspørsmåla har vi ikkje oppgitt svaralternativt, og respondentane har slik sett vore stilte på ein hard test. Informantane har t.d. sjølve måtta finne fram til fylkeskommunen sine ansvarsområde, og ein har ikkje fått svaralternativt når det gjeld personar og parti som fyller sentrale politiske posisjonar.

Vårt utgangspunkt har vore å finne ut om kunnskapsnivået om fylkeskommunen er høgare eller på same nivå hos innbyggerane i parlamentarismefylke som innbyggerar i formannskapsfylka. Vi har også forma enkelte av spørsmåla likelydande som tidlegare kunnskapsundersøkingar for å kunne samanlikne svara i eit utviklingsperspektiv. Undersøkingane frå 1990-åra synte at folk sin generelle kunnskap om fylkestinget var relativt dramatisk avtakande. I 1990 svarte 51,7% at fylkestinget er det øvste politiske organet i ein fylkeskommune, medan 32,6% svarte rett i ei nasjonal undersøking i 1997. På dette spørsmålet såg vi i vår undersøking at ein samla sett finn eit noko meir positivt resultat for fylkeskommunen enn det den siste landsomfattande undersøkinga, då i overkant av 34% kjenner til at fylkestinget er det øvste politiske folkevalde organet i fylkeskommunen.

Når vi kontrollerer for andre variablar, ser vi at kunnskapen om det politiske systemet aukar eintydig med aukande alder. Vi har elles sett at kjønn slår ut i noka grad. Menn har noko betre kunnskap om kva som er det øvste politiske organet i fylkeskommunen, om namn på fylkesordførar og fylkesrådsleiar samt kva parti desse representerer.

Tilliten til fylkestinget er generelt god. Ut frå tilliten innbyggerane har til fylkespolitikarane, kan vi hevde at det ikkje er grunnlag for å antyde at det er eit massivt krav frå innbyggerane at det bør innførast regionar eller at fylkeskommunen bør leggjast ned på grunn av låg tillit. Det er tvert i mot relativt stor tru på at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggerane i fylket med dei rammene ein har tilgang til. Det kan synast som om fylkeskommunen har ein naturleg plass i styringssystemet. Heile 72% av dei spurde seier dei er heilt eller delvis einige i at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggerane i fylket.

## 8.8 Legitimitet

Når vi skal oppsummere resultatane våre i eit legitimitetsperspektiv, har vi valt å skilje mellom *intern* og *ekstern legitimitet*. Som vi var inne på i førre avsnitt er vår erfaring at innbyggerane både har eit kunnskapsnivå om, og ein tillit til, fylkeskommunen som ein kan forvente. Den eksterne legitimiteten kan difor ikkje vurderast som kritisk ut frå vår undersøking. Legitimitet er generelt høg hos innbyggerane, og vi finn ikkje at dette er avhengig av styringsmodell.

Sjølv om vi finn at innbyggerane har høg tillit til at fylkespolitikarane gjer ein god jobb for innbyggerane i fylka, kjem vi ikkje utanom at ei sentral målsetting med å innføre direkte val til fylkestinga i 1976 var å styrke regionale oppgåver under direkte folkevald kontroll. Mange hevdar at det fylkeskommunale demokratiet står svakt, og at det regionale demokratiet er sett under press. Vi har sett at valdeltakinga er låg og at denne tendensen er fallande. Utvalet som vurderte fylkeskommunen si plassering i den norske forvaltningskjeda i 2000<sup>27</sup>, konkluderte med at folk flest har eit noko meir distansert forhold til fylkeskommunen som politisk

---

<sup>27</sup> NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune (kap. 8.7).

institusjon enn til kommunane og det statlege nivået. Samstundes har direkte val til fylkestinget medverka til ei meir direkte politisk deltaking og til ei styrka mulegheit for folk flest til å ha innflytelse på samfunnsspørsmål.

Ein annan føresetnad for at fylkeskommunen, eller eit nytt regionalt folkevalt nivå, skal kunne leve vidare, er tillit frå leiarar og tilsette innan ulike delar av samfunnslivet. Harald Torsteinsen omtalar tillit, eller legitimitet, som ein *gjenytelse* for at det regionale folkevalde nivået tilfredsstillar bestemte krav og forventningar om t.d. demokrati, effektivitet, autonomi, rettstryggleik og tradisjon (1999:176). Forholdet mellom regionnivået og samarbeidspartane utanfor kan sjåast som eit kontraktsforhold. Så lenge fylkeskommunen overheld kontraktsvilkåra (forventningane) vil den motta tillit og ressursar, men dersom den ikkje tilfredsstillar desse vilkåra kan det oppstå mistillit. Regionnivået vil vere avhengig av at det vert opplevd som nyttig og verdifullt av leiarar i ein regional partnerskap.

Resultata frå vår undersøking syner at regionale samarbeidspartar opplever eit tydeleg politisk leiarskap. Dette blir direkte kopla til den parlamentariske styreforma.

Med ev. fleire viktige samfunnsoppgåver vil regionnivået slik vi vurderer det, vere godt rusta til å oppretthalde høg ekstern legitimitet overfor dei regionale samarbeidspartane.

Det er først når vi ser nærare på den interne legitimiteten at vi finn den største utfordringa for dei fire parlamentarismefylka. Legitimiteten hos opposisjonspolitikarane synest å vere sviktande. Dette er også utgangspunktet for vår tilråding til utbetringstiltak.

Opposisjonen sin kritikk må takast på alvor; eit demokrati bygger på føresetnaden om at ein er einige om korleis ueinigheit skal handterast. I eit demokrati er det akseptert at det eksisterer ulike oppfatningar både om kva verdiar som skal gjelde og kva for interesser som skal prioriterast. Demokrati føreset ikkje einigheit om innhaldet i politikken. Mindretalet vil bøye seg for fleirtalet så lenge dei er einige i dei prosedyrar som er brukt for å kome fram til ei avgjerd. Problemet blir langt alvorligare dersom det er stor usemje både om prosedyrane og dei politiske sakene sitt innhald. Då kan det utvikle seg ei legitimitetskrise blant eit mindretal som opplever at dei verken er einige i den politiske substansen eller dei politiske prosedyrane. I ein slik situasjon kan, men bør truleg ikkje, jakta på nye styringsmodellar bli viktigare enn politikken sitt innhald.

## **8.9 Korleis utvikle regionstyringa vidare?**

### *Tilråding til debatten om ei forbetra styreform*

Fylkeskommunane som vurderer sine politiske styreformer, bør gjennomføre ein grunnleggande debatt om kva for demokratiteoretisk ideal ein vil legge til grunn i sin organisasjon. Ser ein på demokrati som konkurranse mellom ulike interesser, eller ser ein demokrati som det å skape einigheit og kompromiss?

Om ein ser demokrati som konkurranse mellom ulike interesser, må ein ta høgde for at opposisjonen må lære seg å takle rolla som kritikarar. Opposisjonen må arbeide for ei muleg ”løn” i neste periode i form av regjeringsmakt, og må legge mindre vekt på å ha direkte politisk innflytelse i inneverande periode. Posisjonen må på si side styre med omsyn til både sitt eige program og tiltredelseserklæring og tanken på attval.

Om ein ser demokrati som å skape einigheit og kompromiss, må ein arbeide for å bygge inn ordningar for å styrke dialogen på tvers av partia og mot omverda elles. I eit slikt perspektiv kan ein sjølv sagt velje å gå tilbake til formannskapsmodellen, eller ein kan justere den parlamentariske styreforma slik at den får i seg større konsensusfremjande element.

Ei tilråding frå eit diskursperspektiv, inneber å behalde parlamentarisme for å behalde klart ansvar, tydeleg styring og rolledeling. Samtidig rår vi til at ein bygger inn oppmjukande dialogmekanismer i systemet.

Konkret meiner vi ut frå våre resultat at det vil vere mykje å hente på å styrke komiteane som politisk diskursarena, eller politisk verkstad som fleire stader blir nemnt som ei målsetting.

Her kan ein ta utgangspunkt i om det er tenleg å legge opp til fleire komitemøte i løpet av året, korleis ein kan involvere komitemedlemene tidlegare i saker som er på veg opp, om det er høve til å nytte komiteane som høyringsinstansar før ein konkluderer frå fylkesrådet si side og om det er tenleg å generelt nytte komiteane til sonderingar i saker som kjem. Vidare bør ein diskutere om komiteane bør få noko utvida sekretariatsressursar, og om det er føremålstenleg å etablere lukka arbeidsmøte i komiteane for å la parlamentarikarane ha ein eigen forhandlingsarena som ikkje er prega av prestisje og strategisk spel.

I sum vil dette innebere ein større bruk av forhandlingar mellom partia for å skape breiare fleirtal. Det vil også medverke til å skape ein *politisk kultur* som ikkje berre spelar på motsetningar og konkurranse. Vi trur at fleirtalsmakta som fylkesrådet har likevel kan nyttast til å gjennomføre fylkesrådet sin politikk. Opposisjonen aksepterer at ein er i mindretal i endelege vedtak når ein har hatt høve til å spele inn synspunkt og argument i ein brei politisk behandlingsprosess. Dette vil skape ein større legitimitet bak fylkeskommunale vedtak.

#### *Politiske situasjonar som i seg sjølv vil dempe maktkonsentrasjonen*

Noko av hovudkritikken mot den parlamentariske styringsmodellen går ut på at konsentrasjonen av makt er for stor. Det kan virke som om fleire av politikarane ønskjer seg ein kombinasjon av element frå formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen. Ein ønskjer eit klart definert ansvar, tydeleg rolledeling mellom politikk og administrasjon, klar politisk styring, raskare beslutningsprosessar og effektiviteten som ligg i at fylkesrådet innstiller i saker til fylkestinget og delegering av politisk mynde. Samstundes ser ein gjerne at ei brei politisk mobilisering har fleire positive element i seg.

Parlamentarismen har fleire andlet og kan skape eit stort mangfald av politiske situasjonar. Variantar av parlamentarismen kan nærme seg ein politisk situasjon som har i seg mange av formannskapsmodellen sine typiske kjenneteikn. Kan hende er det uheldig for parlamentarismen sitt inntog på regional nivå at ein har starta med sterke fleirtalskonstellasjonar bak fylkesrådet?

Vi konkluderer med at det *parlamentariske grunnlaget* for fylkesråda i fylkestinga spelar ei heilt avgjerande rolle for korleis det politiske arbeidet, og spelet, utviklar seg. Historisk i norsk lokaldemokrati er det prøvd ut to modellar som både beheld det parlamentariske grunnprinsippet, og som samstundes gir eit meir konsensusprega regionalt folkestyre. Dei to modellane inneber generelt at det politiske spelet mellom posisjon og opposisjon blir endra, og særleg i forhold til den utprega *minste-vinner-parlamentarismen* som Hedmark og Nordland har i dag. Dette blir også drøfta i Saxi og Stigen (2006:90) sine konklusjonar i evalueringa av Hedmark fylkeskommune. Den eine muligheita er at det vert danna ein

*storkoalisjon* som stiller seg bak fylkesrådet som tiltrer i dei fire fylkeskommunane frå hausten 2007. Eit alternativ til ein storkoalisjon er at det vert danna eit *mindretalsfylkesråd* som ved innsetting har støtte i fylkestinget.

I Troms fylkeskommune har ein i fylkestingsperioden 2003-2007 det vi kan kalle ein storkoalisjon. Fylkesrådet sitt fleirtal baserer seg på støtte frå fire parti som til saman utgjør 65% av fylkestinget. Fleire parti deler makta og sit i posisjon, men vi ser likevel at opposisjonen syner sterk misnøye med modellen (sjølv om opposisjonen er relativt sett mindre, og færre er misnøgde). Det kan difor diskuteras om ein storkoalisjon åleine er svaret på utfordringane vi ser med dagens regionale parlamentarisme.

Når det gjeld mindretalsparlamentarisme, har ein i store delar av perioden frå 1986 hatt mindretalsbyråd i Oslo. Modellen har vore evaluert i fleire omgangar, og opposisjonen har i desse evalueringane ikkje i like stor grad som i vår undersøking gitt uttrykk for frustrasjon og avmakt. Det kan difor synast som om dette i seg sjølv er ein situasjon som framhevar ein større bruk av forhandlingar mellom partia for å skape breiare fleirtal. Eit fylkesråd i mindretal vil også medverke til å skape ein politisk kultur som ikkje berre spelar på motsetningar og konkurranse mellom politiske fløyar.

Vi ønskjer ikkje å tilrå at ein arbeider for å få på plass ein storkoalisjon eller mindretalsfylkesråd. Det er den *politiske situasjonen* som må avgjere modellvalet. Derimot har vi her peika på at i situasjonar der ein av desse variantane vert resultatet, ser vi effektar som *modifiserer* dei forventa effektane av parlamentarismemodellen.

### **8.10 Ein modell for framtida – kvar går dei fire fylkeskommunane?**

Då det i desember 2006 vart stemt over framtidig styreform i fylkestinga, fekk formannskapsmodellen fleirtal i fylkestinget i Troms. I Hedmark fylkesting fekk parlamentarismemodellen eit knappast muleg fleirtal. I Nord-Trøndelag fylkeskommune var det fleirtal for å halde fram med parlamentarisme, men det vart sett ned eit arbeidsutval leia av fylkesordføraren som skulle sjå nærare på forbettringspotensialet for den nye styreforma. I Nordland fylkeskommune vart saka ikkje tatt opp til diskusjon før årsskiftet 2006-07.

Val av organisatoriske løysingar handlar om makt og politikk. I alle dei fire fylkeskommunane sit mange av dei som støtta innføringa av parlamentarisme med politisk makt i fylkespolitikken. Innføringa av parlamentarisme har skapt politiske vinnarar og taparar. Sett på spissen kan vi driste oss til å hevde at tilværet i posisjon er så stimulerande for viljesterke politikarar at ein stemmer for modellen, medan opposisjonen sitt tilvære er så frustrerande at ein like fort ønskjer seg tilbake til formannskapsmodellen.

Fylkestinga i Troms, Hedmark og Nord-Trøndelag skal etter valet hausten 2007 ta stilling til kva for styreform som skal gjelde neste fylkestingsperiode. Det kan sjå ut til at ein i nokre av fylkeskommunane i neste valperiode vil få ein stor del av fylkestinget sine medlemmar som meiner at feil styreform er valt, sidan fylkestinget er delt i saka. Dette er i utgangspunktet ikkje ein heldig situasjon for fylkeskommunen å vere i, når ein strengt tatt burde hatt hovudfokus retta mot regional tenesteyting og utvikling (og ikkje intern, politisk og administrativ organisering).

I lys av dette vil vi oppmode om at ein gjennomfører ein brei og inkluderande debatt i tida som kjem for å finne fram til ein modell flest muleg kan leve godt med.

## Litteratur/dokument

- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering – forskningsstrategi og design*, Fagbokforlaget.
- Baldersheim, Harald (1984): *Styringsmodellar i storbyane* i Baldersheim og Ås (red.) *Hva skjer med våre byer?* Oslo: Gyldendal.
- Baldersheim, Harald (red.) (1998): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det norske Samlaget.
- Baldersheim, Harald (2000): *Fylkeskommunen som utviklingsaktør. Handlingsrom og legitimitet*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2000.
- Baldersheim, Harald og Harald Torsteinsen (2002): *Fylkeskommunens legitimitet – hvor ble den av?* i Kommunal økonomi och politikk. Volym 6 – Nr. 3.
- Baldersheim, Harald (2005): *From Aldermen to Ministers: The Oslo Modell revisited* i Rikke Berg og Nirmala Rao (red.) *Transforming local political leadership*, Palgrave/Macmillan, London.
- Benhabib, Seyla (2004): *Jämlikhet och mångfald: demokrati och medborgarskap i en global tidsålder*. Göteborg, Daidalos.
- Bergh, Trond red. (1983): *Deltakerdemokratiet: teori og praksis* Oslo: Universitetsforlaget
- Bukve, Oddbjørn (1998): *Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør: Distriktpolitikk eller næringspolitikk?* i Baldersheim, Harald (red.) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det norske samlaget.
- Bukve, Oddbjørn (2002): *Parlamentarisme light? Komitèmodellen som politisk styringsmodell* i Bukve og Offerdal: *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Samlaget/Oslo.
- Bukve, Oddbjørn (1995): *Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar – erfaringar frå norske kommunar* i Hansen/Offerdal: *Borgere, tjenesteytere og beslutningstagere*, TANO A.S.
- Bukve, Oddbjørn (1989): *Kommunal forvaltning og planlegging*. Det norske samlaget.
- Brox, Ottar (1993): *Politiske gjerningar som kommunikasjon* i Rasch, Bjørn Erik (red.) *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Fevolden, Trond (1992): *Utvikling av det politiske mellomnivået. Fylkeskommunen – fra hjelpeorgan til selvstendig forvaltningsnivå* i Christensen, Tom og Morten Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. TANO A.S.
- Fevolden, Trond, Terje P. Hagen og Rune Sørensen (1994): *Kommunale organisering. Styring, effektivitet og demokrati*. TANO A.S.
- Gjerald, Ole I. (2000): *Innovasjon og leiarskap i fylkeskommunen*. Hovudoppgåve ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Fimreite, Anne Lise, Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine Monica Myrvold og Ståle Opedal (2003): *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Bergen, Rokkansenteret, Rapport 4/2003.
- Fimreite, Anne Lise og Per Selle (2006): *Den egentlige regiondebatten* i tidsskriftet PLAN 3-4/2006.
- Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Mass., MIT Press.

Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østtveiten (1999) *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystem i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger* NIBRs Pluss-serie 3-99.

Hagen, Terje P. (1999): *Storbyenes finanser 1983-1997. Evaluering av det parlamentariske styringssystemet i Oslo kommune*. NIBR-notat 1999:105.

Haraldsen, Gustav (1999): *Spørreskjemametodikk*, Ad-Notam Gyldendal, Oslo.

Heidar, Knut og Einar Berntzen (1995): *Vesteuropeisk politikk. Partier, regjeringsmakt, styreform*. Universitetsforlaget, Oslo.

Held, David (2006): *Models of Democracy*. Cambridge, Polity Press.

Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Universitetsforlaget, Oslo.

Hellevik, Ottar (1994): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Universitetsforlaget, Oslo.

Klausen, J. E. og H. E. Østtveiten (1999): *Det fylkeskommunale demokrati. Valgdeltakelse, brukermedvirkning og holdninger til det fylkeskommunale styringssystemet*. NIBR-prosjektrapport 1999 nr. 20.

Langset, Magne (1998): *Et styringsnivå til besvær*, i Harald Baldersheim (red.) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Samlaget/Oslo.

Leknes, Einar og Winfried Ellingsen (2006): *Samhandlingen mellom kommunene og fylkeskommunene og fylkesmennene i Nordland og Vest-Agder*, International Research Institute of Stavanger AS.

Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.

Lijphart, Arend (1992): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford.

Lijphart, Arend (1984): *Democracies*. New Haven, Yale University Press.

Martin, Lanny, W. og Randolph T. Stevenson (2001): *Government Formation in Parliamentary Democracies* i *American Journal of Political Science*, 45(1): 33-50.

Mintzberg, Henry (1983): *Structure in Fives. Designing Effective Organisations*. Prentice Hall – Englewood Cliffs.

NOU 22:2000 *Om oppgavefordelinga mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Ot.prp. nr. 42 (1991-92): *Lov om kommuner og fylkeskommuner*.

Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (1999): *Hvem er mektigst i byen her? Evaluering av forholdet mellom politikk og administrasjon*. NIBR-notat 1999:104.

Opedal, Ståle og Helge S. Østtveiten (1999): *Vitaliseres lokaldemokratiet med parlamentarisme?* NIBR-notat 1999:110.

Rose, Lawrence E. (2000): *Demokratiteori – forventningar og virkelighet* i Baldersheim, Harald (red.) *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget, Bergen.

Røiseland, Asbjørn og Stigen, Inger Marie (2003): *Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland. Samspillet politikk – administrasjon*. NIBR-rapport 2003:15

Røiseland, Asbjørn (2002): *Inn i det ukjente? En problematisering av kombinasjonen Fylkeskommune og Parlamentarisme*. HBO-arbeidsnotat 10/2002

- Røiseland, Asbjørn (2003): *Partivitalisering eller politikerstyring? Mål og effekter ved kommunal parlamentarisme* i Kommunal Økonomi og Politikk. Vol.7, nr. 4.
- Sanda, Karl G. (2000): *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?* Telemarksforskning.
- Saxi, Hans Petter (2002): *Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune – mål og effekter*. HBO-rapport 18/2002
- Saxi, Hans Petter (2003): *Lokalt sjølstyre – en nødvendig forutsetning for fylkeskommunal parlamentarisme?* Paper til Nasjonal fagkonferanse i statsvitenskap i Trondheim 8.–10. januar 2003.
- Saxi, Hans Petter (2003): *Fylkesparlamentarisme i Nordland – suksess til etterfølgelse?* i PLAN 3-4/2003
- Saxi, Hans Petter og Lødemel, Rune (2004): *Lokalavisenes konstruksjon av fylkeskommunen. Mediaprofil og fylkesparlamentarisme i Nordland*. HBO-rapport 9/2004.
- Saxi, Hans Petter (2006): *Parlamentarisme i norsk kommunesektor – frå konsensus til majoritetsstyre?* i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 3/2006.
- Saxi, Hans Petter og Inger M. Stigen (2006): *Jakten på den gode styringsmodell. Evaluering av parlamentarisme i Hedmark fylkeskommune*. NIBR og Høgskolen i Bodø.
- Sletterød, Niels Arvid, Roald Lysø, Jørund Aasetre (2006): *Makt og klokskap forent i kyndig praksis? Evaluering av parlamentarismen som styreform i Nord-Trøndelag fylkeskommune*. Trøndelag Forsking og Utvikling.
- St.meld. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
- St.meld. 12 (2006-2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*.
- Sørensen, Rune og Terje P. Hagen (1998): *Fylkesdemokrati utan framtid? Spiller partiene noen rolle?* i Harald Baldersheim (red.) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Det norske samlaget, Oslo.
- Torsteinsen, Harald (1998): *Heves kontrakten? Elitenes holdninger til fylkeskommunen* i Harald Baldersheim (red.) *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det norske Samlaget.

## Vedlegg – oversyn

1. Spørjeskjema til fylkestinga i Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Troms.
2. Intervjuguide politisk og administrativ leiing/administrativt tilsette.
3. Intervjuguide til den regionale partnerskapen.
4. Intervjuguide innbyggerundersøking, utarbeidd i samarbeid med Opinion AS.
5. Registreringsskjema for medieartiklar (kodenøkkel/forklaring).
6. Notat/oppsummering om tidlegare forskning på lokal og regional parlamentarisme.
7. Notat om konsekvensar av parlamentarisme i primærkommunar.

## Figurar og tabellar – oversyn

- Figur 1.1: Uavhengig og avhengige variablar.
- Figur 1.2: Tre ulike demokratiideal; konkurranse-, deltaking- og diskursdemokratiet.
- Figur 5.1: Det store rollesjokket (før mulegheitene begynte å demre). Kopiert illustrasjon.
- Tabell 1.1: Konsensusstyre og majoritetsstyre, Arend Lijpharts modell.
- Tabell 4.1: Prosentdel av respondentane som meiner reforma alt i alt har vore svært/nokså vellukka, både/og, svært/nokså mislukka.
- Tabell 4.2: I kva grad meiner fylkestingspolitikarane målsetjingane med innføring av parlamentarisme er oppnådde? Prosentdel som er heilt eller delvis einig.
- Tabell 4.3: Parti og prosentvis støtte som står bak fylkesrådet, per 01.04.2007.
- Tabell 4.4: Fylkestingsrepresentantane sine vurderingar av ulike instansar sin innflytelse over fylkespolitikken. Prosentdel som meiner følgjande organ har svært eller nokså stor innflytelse.
- Tabell 4.5: Fylkestingsrepresentantane sine vurderingar omkring korleis fylkesrådet fungerer. Prosentdel som er heilt eller delvis samde i påstandane.
- Tabell 4.6: Politikarane sitt svar på påstand om korleis fylkestinget sine komitear fungerer. Prosentdel som er heilt eller delvis einige.
- Tabell 4.7: Fylkestingspolitikarane sine svar på påstandar om fylkestinget sin funksjon. Prosentdel som er heilt eller delvis samd.
- Tabell 4.8: Politikarane sitt svar på påstandar om korleis parlamentarismen har påverka arbeidet i fylkestinget. Prosentdel som er heilt eller delvis einige.
- Tabell 4.9: Politikarane si vurdering av dei folkevalde sine arbeidsvilkår. Prosentdel som har svara svært gode/nokså gode arbeidstilhøve.
- Tabell 4.10: Politikarane si vurdering av tilrettelegginga for politisk arbeid under parlamentarismen, samla sett. Prosent.
- Tabell 4.11: Mistillitsforslag som er reist i fylkestinget i perioden 2003-07.
- Tabell 4.12: Politikarane sine svar på påstandar om korleis parlamentarismen har påverka opposisjonen. Prosentdel som er heilt eller delvis einig.
- Tabell 4.13: Synest du fylkeskommunen (eller regionen som ditt fylke kan bli ein del av) i framtida bør styrast etter ein formannskapsmodell eller ein parlamentarisk modell? Prosentfordeling.
- Tabell 6.1: Prosentdel av innbyggerane i utvalet som kjende til at fylkestinget er det øvste politiske folkevalde organet fylkeskommunen (og fordeling på anna forslag/veit ikkje):
- Tabell 6.2: Prosentdel av innbyggerane i utvalet som kjende namn og partitilhøyrsløse for fylkesordføraren og fylkesrådsleiaren:
- Tabell 6.3: Kan du nemne nokre oppgåver som fylkeskommunen er ansvarleg for? Prosentuert svarfordeling av dei totalt 200 som er spurde i kvart fylke:
- Tabell 6.4: Det har stor betydning kva for eit parti, eller gruppe av parti, som har fleirtal i fylkestinget. Prosentfordeling heilt einig, delvis einig, delvis ueinig, heilt ueinig, veit ikkje.
- Tabell 6.5: Prosentdel av innbyggerane i utvalet som er heilt eller delvis samde i påstanden: Eg har tillit til at fylkestinget gjer ein god jobb for innbyggerane i fylket:
- Tabell 6.6: Prosentdel av innbyggerane i utvalet som er heilt eller delvis samde i påstanden: Eg opplever at det er tydelege politiske alternativ å velje mellom ved fylkestingsvala:
- Tabell 6.7: Det vert i dag diskutert om fylkeskommunen skal erstattast med nye, større regionar. Trur du dette vil styrke eller svekke det lokale demokratiet, eller vil det mest sannsynleg ikkje spele noka rolle? Prosentfordeling.
- Tabell 6.8: Kva for eit politisk organ meiner du har størst innflytelse: fylkestinget eller fylkesrådet, også kalla fylkesregjeringa? Prosentfordeling.
- Tabell 6.9: Kven meiner du har størst innflytelse i fylkeskommunen, politikarane eller dei tilsette i den fylkeskommunale administrasjonen? Prosentfordeling.
- Tabell 6.10: Prosentdel av innbyggjarar med stemmerett som stemte ved fylkestingsvalet i 2003 (kjelde: Statistisk Sentralbyrå: [www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg](http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg)):



Tabell 7.1:	Hypotesar om media sin presentasjon av fylkeskommunen og parlamentarismen sin innverknad på fylkeskommunen sin medieprofil.
Tabell 7.2:	Tal artiklar om fylkeskommunen fordelt på dei to avisene for periodane januar – februar i 2002 og 2006.
Tabell 7.3:	Fokus i artiklane i dei to regionavisene i perioden januar – februar 2002 og 2006. Prosentfordeling og heile tal.
Tabell 7.4:	Tal kjelder i artiklane. Prosentfordeling og heile tal.
Tabell 7.5:	Tal kjelder innanfor ulike tematiske saker. Heile tal og prosentfordeling.
Tabell 7.6:	Positivt, negativt eller nøytralt fokus på fylkeskommunen som politisk arena, og administrativt og tenesteytande forvaltningsnivå. Heile tal og prosentfordeling.
Tabell 7.7:	Positiv, negativ eller nøytral vinkling på fylkeskommunen etter plassering i avisa. Heile tal og prosentfordeling.
Tabell 7.8:	Positiv, negativ eller nøytral vinkling på fylkeskommunen etter tema. Heile tal og prosentfordeling.
Tabell 7.9:	Lokalavisene si dekning av fylkestingssamlingane er god. Svarfordeling.
Tabell 7.10:	Innflytelsen til media over beslutningar i fylkespolitikken i ditt fylke.
Tabell 7.11:	Positiv, negativ eller nøytral vinkling på fylkeskommunen etter artikkeltype. Prosentfordeling.
Tabell 7.12:	Kven er hovudpersonen i artiklane? Prosent og heile tal.
Tabell 7.13:	Synleg partipolitisk usemje i artiklane. Prosent og heile tal.